

Президентский центр Б.Н. Ельцина

ИСТОРИЯ НОВОЙ РОССИИ

ОЧЕРКИ
ИНТЕРВЬЮ
В ТРЕХ ТОМАХ

ТОМ **2**

Под общей редакцией
П.С. Филиппова

НОРМА

Санкт-Петербург
2011

УДК 338 (47)
ББК 65.02:65.9 (2Рос) –1
У68

История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред.
У68 П.С. Филиппова. Т. 2. – СПб.: Норма, 2011. – 584 с.
ISBN 978-5-87857-181-4
ISBN 978-5-87857-183-8 (Т. 2)

Этот сборник – попытка при обсуждении истории новой России услышать *не* историков. Мы надеемся, что экскурсы в историю авторов сборника – бывших и действующих государственных деятелей, судей, банкиров, бизнесменов, юристов, экономистов, политиков, журналистов – окажутся полезными и историкам, и политологам, и всем тем, кто хочет получать знания из первых рук и сам отделять правду от вымыслов.

Авторы исходят из понимания истории прежде всего как истории развилочек – экономических, политических, ментальных, связанных с динамикой мировых цен, с принятием политических решений, с изменением жизненных установок широких слоев населения. Задача истории как общественной науки заключается в изучении этих альтернатив, анализе объективных условий принятия исторических решений, их реальных целей и имевшихся ресурсов. Такой подход ограничивает возможности исторических спекуляций, так как подводит под известные события твердую почву реальности.

ISBN 978-5-87857-183-8 (Т. 2)
ISBN 978-5-87857-181-4

ББК 65.02:65.9 (2Рос) –1

© Филиппов П.С., редактор, 2011
© Норма, оформление, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции 5

Общество и власть

Пашин С.А.
**Преобразование судебной системы России
на романтическом этапе судебной реформы** 8

Интервью с Морщаковой Т.Г.
Правосудие или инструмент в руках власти? 28

Интервью с Иваненко В.В.
КГБ и радикальные перемены 56

Волков В.В.
Силовые структуры в переходной экономике 1990-х годов 81

Гельман В.Я.
Политические аспекты реформы местного самоуправления 108

Горный М.Б.
Местная власть в Санкт-Петербурге 131

Интервью с Минцем Б.И.
**Сделать местное самоуправление
равноправной системой власти в России** 167

Косарева Н.Б.
Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах. 184

Ясин Е.Г.
Политэкономия реформы ЖКХ 234

Реформирование экономики

Интервью с Томчиным Г.А. Становление рынка и саморегулирование бизнеса	289
Никитин А.И. Реструктуризация угольной промышленности	306
Пусенкова Н.Н. Российский «Газпром» в газпромовской России	354
Пусенкова Н.Н. Российская нефтяная промышленность: двадцать лет, которые потрясли мир.	437
Бойко Т.М., Губанов А.Н. Реформа электроэнергетики	508

От редакции

Сегодня о «лихих девяностых» чаще всего говорят плохо или ничего. Связано это с сиюминутными интересами политиков, которые в стремлении получить поддержку электората действуют по известному рецепту «валить все на предшественников». Это опасно прежде всего для народа, ибо *история не учит, она наказывает за невыученные уроки!*

Уходят из жизни те, кто делал историю новой России, кто разрушал тоталитарную советскую политическую систему и старался повернуть страну на путь демократии, эффективной рыночной экономики и правового государства. Неоценимы для истории их интервью о тех годах и вызовах, которые вставали перед страной. Их интервью — важнейший источник информации для тех, кто *хочет получить знания из первых рук.*

Многие изданные в последние годы книги по истории новой России, к сожалению, грешат поверхностным подходом. Кому-то не хватает знаний в экономике, кому-то — в юриспруденции или банковском бизнесе. Проводить междисциплинарные исследования помогает совместная работа профессионалов разных специальностей, их общий разговор на понятном всем языке.

Этот сборник — попытка при обсуждении истории новой России услышать *не* историков. Мы надеемся, что экскурсы в историю бывших и действующих государственных деятелей, судей, банкиров, бизнесменов, юристов, экономистов, политиков, журналистов *окажутся полезными и историкам, и политологам.*

Контрпродуктивно рассматривать историю как набор разрозненных событий, связанных датами и именами. Такая история, даже если ее разбавить текущей идеологической оценкой личностей, мало чем отличается от средневековых летописей. Подобный «летописный подход» основан на расхожем утверждении, что история не имеет солагательного наклона.

Однако история — это прежде всего история развилок — экономических, политических, ментальных, связанных с динамикой мировых цен, с принятием политических решений, с изменением жизненных установок широких слоев населения.

Задача настоящей Истории как общественной науки заключается *в изучении этих альтернатив, в анализе объективных условий принятия исторических решений, их реальных целей и имевшихся ресурсов.* К этому и стремились авторы представленных очерков и респонденты интервью. Такой подход ограничивает возможности исторических спекуляций, так как подводит под известные события твердую почву реальности.

Сборник представлен на сайтах:
www.norma-spb.ru
www.ru-90.ru

ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ НА РОМАНТИЧЕСКОМ ЭТАПЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

Пашин Сергей Анатольевич

заслуженный юрист РСФСР, федеральный судья в отставке, член Независимого экспертно-правового совета, кандидат юридических наук, профессор ГУ – Высшая школа экономики

Романтический этап судебной реформы

Романтическим этапом судебной реформы как по существу возлагавшихся на нее надежд, так и по самоотверженности ее главных деятелей, ныне преданных забвению, считаются 1991–1996 годы.

В то время депутатский корпус и власть вообще вобрали в себя небольшое число людей, имевших опыт реального противостояния тоталитаризму и наслышанных о схемах отправления государственных функций, как тогда выражались, в «цивилизованных» странах: о демократии, разделении властей, независимости судов, несменяемости судей, суде присяжных. Марксистская методология причудливо сочеталась у них с идеологией свободной рыночной экономики и демократического правового государства.

Данный этап завершился к середине 1990-х годов, когда выведенная из равновесия номенклатура не только восстановила, но и приумножила свои привилегии. Например, председатели и заместители председателей судов добились пожизненного утверждения их в должностях, став несменяемыми. Столь беспрецедентное новшество ввел Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ.

К этому моменту власти сумели противопоставить прогрессивным преобразованиям судопроизводства собственные технологии, нейтрализующие эффект от возрождения суда присяжных, установления судебного контроля над применением заключения под стражу и др. Реформаторы отечественного правосудия оказались не у дел, а структуры, успешно проводившие содержательные преобразования, были распущены. Например, такая участь постигла в 1995 году отдел судебной реформы и судопроизводства (ранее – отдел по судебной реформе) Государственно-правового управления Президента РФ. Судебная реформа и бюрократическая контрреформа в России конца XX столетия вершились параллельно, как и в предыдущем веке.

Доставшаяся новой России от советской власти судебная система играла важную роль в стабилизации положения в стране, поскольку составляла разветвленный каркас государственной власти, несмотря на идущие политические процессы, в том числе нежелательные, деструктивные. Поэтому пресекались попытки местных властей подмять под себя суды – например, назначая районных судей в обход Москвы. Правда, в тяжелые времена губернаторы и мэры, зачастую небескорыстно, подкармливали аппараты судов и самих судей, незаконно доплачивая им из бюджетов субъектов Федерации, помогая с автомобилями, канцтоварами, финансируя капитальный и текущий ремонт аварийных судебных зданий.

Усилия преобразователей имели важные последствия, несмотря на поражение реформаторов, которым не дали довести до конца их замыслы: добиться возвращения в страну судебной власти как самостоятельной влиятельной силы и утверждения в судах «правды и милости». Законодательное и ресурсное обеспечение судебной системы достигло определенных высот. Ее совершенствованию были посвящены правительственные целевые программы на 2002–2006 и 2007–2011 годы¹. Добиться столь масштабных финансовых вливаний в судебную систему в 1990-е годы не удавалось из-за кризисных явлений, сопутствовавших переводу национальной экономики на рыночные рельсы.

Изменились также юридическая доктрина, практика судов и понимание судьями права, хотя в юридическом образовании и в судебных актах продолжают воспроизводиться стандарты советского времени.

¹ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2001 года № 805 и Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2006 года № 583.

Окостенение разума более выражено, чем стремление учреждений к неизменности своих структур.

К сожалению, не произошло серьезных подвижек в правоохранительной системе, погрязшей в коррупции, фальсификациях и насилии, которые плодят бесправие граждан. Президент Б.Н. Ельцин еще в 1993 году подписал указ, в преамбуле которого говорилось: «Система органов ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-КГБ-МБ оказалась нерепформируемой... Система политического сыска законсервирована и легко может быть воссоздана... Существующая система обеспечения безопасности Российской Федерации изжила себя, неэффективна, обременительна для государственного бюджета, является сдерживающим фактором проведения политических и экономических реформ»². И судебной, разумеется.

Советская судебная система

Советская судебная система в начале 1990-х годов включала:

суды СССР — Верховный суд СССР и военные трибуналы. Система военных трибуналов была двухзвенной: нижняя ступень — военные трибуналы армий, флотилий, соединений и гарнизонов; высшая ступень — военные трибуналы видов Вооруженных сил СССР, округов, групп войск и флотов. Высшей инстанцией для военных судов выступала Военная коллегия Верховного суда СССР;

суды союзных республик. К примеру, судебная система РСФСР включала: Верховный суд РСФСР; Верховные суды автономных республик, краевые, областные, Московский и Ленинградский городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов; районные (городские) народные суды.

В соответствии с Конституцией СССР 1997 года и Конституцией РСФСР 1978 года все судьи избирались сроком на 5 лет, причем народные судьи — непосредственно населением. В результате связанных с именем М.С. Горбачева изменений 1988–1989 годов срок полномочий судей увеличился до 10 лет, а граждане утратили право избирать и отзываться народных судей. Всех судей стали избирать Советы народных депутатов разных уровней.

² Указ Президента РФ «Об упразднении Министерства безопасности Российской Федерации и создании Федеральной службы контрразведки Российской Федерации» от 21 декабря 1993 года № 2233.

В судопроизводстве советского времени участвовали народные заседатели, причем состав суда для всех рассматриваемых по первой инстанции дел был одинаков: судья и два народных заседателя, которые считались равноправными судьей, наравне с ним голосовали в совещательной комнате за приговор по уголовному делу или решение по гражданскому делу.

Организационно деятельность судов обеспечивали Министерство юстиции СССР, Министерство юстиции РСФСР и его органы на местах.

В 1990–1991 годах действовал Комитет конституционного надзора СССР, учрежденный в соответствии с Законом СССР от 23 декабря 1989 года. Однако он не входил в судебную систему страны, так как по своей юридической природе судом не являлся. Его решения о неконституционности актов органов государственной власти носили рекомендательный характер, он не имел права отменять или объявлять их недействующими.

При Совете Министров СССР действовал Государственный арбитраж СССР, который также не входил в судебную систему, но разрешал споры между предприятиями. Его история восходит к сентябрю 1922 года, когда были учреждены Высшая арбитражная комиссия при Совете труда и обороны и арбитражные комиссии при областных экономических совещаниях. В 1987 году органы государственного арбитража оформились в относительно самостоятельную систему. При Торгово-промышленной палате СССР действовали два арбитражных квазисудебных органа. Ведомства учреждали собственные арбитражи для рассмотрения споров между своими предприятиями. Высший арбитражный суд СССР, о создании которого было объявлено на излете перестройки, к работе практически не приступил.

Концепция судебной реформы

Партийное руководство судами, подбор и расстановка судейских кадров райкомами, обкомами и ЦК КПСС не позволяли им осуществлять правосудие в собственном смысле слова. Зависимость судей от «директивных органов» подрывала их авторитет в глазах населения. Впоследствии пороки российской судебной системы были с опорой на многочисленные архивные материалы вскрыты перед Конституционным судом РСФСР, который рассматривал так называемое «дело КПСС» 26 мая — 30 ноября 1992 года.

Авторы Концепции судебной реформы в РСФСР, внесенной президентом в Верховный Совет РСФСР и одобренной депутатами 24 октября 1991 года³, констатировали кризисное состояние российской судебной системы. Оно проявлялось:

- в неспособности судов справиться с возложенными на них задачами, низкой эффективности их усилий;
- в кадровом голоде и непрестижности судебной службы;
- в отсутствии сплоченной и независимой судебной корпорации, сознательно реализующей интерес права;
- в нищете судов, слабости гарантий для их работников⁴.

В итоге в Концепции делался вывод о необходимости судебной реформы и изменениях судебной системы, предлагались законодательные и организационные меры по преобразованию судопроизводства на демократических основах. В частности, провозглашалась необходимость возрождения суда присяжных, института мировых судей, введения судебного контроля над правомочностью заключения под стражу, несменяемости судей, формирования судебной корпорации и органов судейского сообщества, пересмотра ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов. Предлагалось отказаться от пресловутого «единства судебной системы»⁵ и учредить арбитражные и другие специализированные суды. Было признано целесообразным, обеспечивая независимость судов от местных властей, создавать судебные округа, не совпадающие с границами административно-территориального деления.

Верховный Совет РСФСР, в соответствии с замыслом авторов Концепции, признал важнейшими направлениями грядущей судебной реформы:

- «– создание федеральной судебной системы;
- признание права каждого лица на разбирательство его дела судом присяжных в случаях, установленных законом;
- расширение возможностей обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, установление судебного контроля

³ Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 года «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С.А. Пашин. М.: Республика, 1992. С. 108–109.

⁴ Концепция судебной реформы в РСФСР. С. 16.

⁵ Там же. С. 48.

над законностью применения мер пресечения и других мер процессуального принуждения;

- организацию судопроизводства на принципах состязательности, равноправия сторон, презумпции невиновности подсудимого;
- дифференциацию форм судопроизводства;
- совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости»⁶.

Основополагающие идеи Концепции судебной реформы фиксировались в 1991–1993 годах в конституционном законодательстве и постепенно реализовались в нормативных актах, несмотря на сопротивление силовиков.

Конституционный суд РСФСР

Съезд народных депутатов РСФСР 15 декабря 1990 года принял решение об образовании Конституционного суда РСФСР, в Конституцию РСФСР была внесена соответствующая поправка. Тем самым российский законодатель отказался от идеи создания Комитета конституционного надзора, предпочитая ему независимый орган судебной власти, который бы, по замыслу, пользовался значительными полномочиями, в частности, правом судить о соответствии законов СССР российской Конституции.

Закон РСФСР «О Конституционном суде РСФСР» был принят Верховным Советом 6 мая 1991 года и утвержден Съездом народных депутатов РСФСР 12 июля 1991 года. Мне, как разработчику этого закона, пришлось обосновывать в Верховном Совете необходимость его принятия: «Закон о Конституционном суде... нужен для того, чтобы бросить на весы разделения властей свою гирию. С этой трибуны часто звучали сравнения российской государственности с кораблем, который вынужден лавировать между различными политическими течениями и порой отклоняться от главного курса, чтобы поймать в паруса ветер. Так вот, на этом корабле Конституционный суд – тот самый компас, который независимо от политической конъюнктуры, независимо от каких-то других соображений показывает всегда одно направление. Это направление на Конституцию»⁷.

⁶ Там же. С. 109.

⁷ Бюллетень совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей / Третья сессия Верховного Совета РСФСР. 1991. 6 мая. № 26. С. 13–14.

Камнем преткновения и основным предметом споров была возможность индивидуальной жалобы, то есть признания за физическими лицами (а не только за президентом, правительством и депутатами) права непосредственного обращения в высший орган конституционного контроля с заявлениями о нарушении их конституционных прав и свобод. В конце концов законодатель согласился с первоначальным проектом закона, согласно которому гражданин был вправе принести жалобу, если нарушение, которое он оспаривает, вытекает из содержания закона либо сложившегося «обыкновения правоприменительной практики»⁸.

Из 15 членов Конституционного суда, которых требовалось избрать в соответствии с Законом «О Конституционном суде РСФСР», V (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР 30 октября 1991 года избрал 13 судей. По замыслу, Конституционный суд не должен был иметь никакого касательства к политике. Он обязан был выражать правовую позицию, свободную от «практической целесообразности и политических склонностей». Соответственно, его судей-правоведов надлежало избирать в личном качестве. К сожалению, фактически все 13 судей выдвигались от депутатских фракций, что не в последнюю очередь обусловило серьезные проблемы конституционного судопроизводства.

Так, Конституционный суд на протяжении полугода проверял конституционность нескольких указов президента Б.Н. Ельцина о запрете деятельности КПСС и КПРФ и национализации их имущества, а также рассматривал встречный иск о признании Коммунистической партии неконституционной организацией. В итоге 30 ноября 1992 года он вынес противоречивое, уклончивое и невнятное постановление по «делу КПСС». Суд прекратил рассмотрение вопроса о конституционности КПСС, хотя в свое время сам же добился полномочий по проверке конституционности деятельности партий. Историческая возможность покончить с тоталитарным прошлым и создать правовые предпосылки люстрации была безвозвратно упущена. В процессе разбирательства этого дела судьи Конституционного суда приняли от одной из сторон конфликта (президента) производство в высший квалификационный класс и 30%-ю прибавку

⁸ Подробнее о понятии «обыкновение правоприменительной практики» см.: Пашин С. Конституционный суд России: обращаться могут все // Советская юстиция. 1992. № 2. С. 11–12; Пашин С.А. Как обратиться в Конституционный суд России: закон комментирует автор. М., 1992.

к жалованью, установленную закрытым для печати пунктом президентского распоряжения.

В 1992 году председатель Конституционного суда вмешался в конфликт президентской и законодательной властей, но достигнутый успех оказался временным. По сути, это была попытка с негодными средствами.

В апреле 1993 года Конституционный суд уклонился от вынесения какого-либо решения в связи с обращением федерального Союза адвокатов относительно практики массовых незаконных арестов граждан. Выслушав стороны и экспертов, суд удалился на совещание и... юридически до сих пор с него не возвратился.

В период «поэтапной конституционной реформы» президент приостановил деятельность Конституционного суда, потому что тот «оказался в глубоком кризисном состоянии. Дважды в течение 1993 года Конституционный суд... своими поспешными действиями и решениями ставил страну на грань гражданской войны»⁹. Его деятельность была возобновлена только в феврале 1995 года¹⁰. На этот раз в его состав было введено 19 судей. Нынешний состав Конституционного суда усвоил урок, преподанный президентом.

Однако в 1991 году первый в истории России закон о высшем судебном органе конституционного контроля играл роль «первой ласточки» судебной реформы и важного ориентира. В нем еще до одобрения Концепции судебной реформы провозглашались — пусть и для небольшой группы судей — несменяемость, иммунитет от произвольного приостановления и прекращения полномочий, уголовного преследования; высокий уровень жалованья и других гарантий, который запрещалось снижать. Вдобавок в Конституционном суде вводились: выборность председателя, заместителя, судьи-секретаря самими судьями¹¹; возможность их досрочного отзыва по инициативе части судей; принцип самостоятельного формирования аппарата (секретариата), не только обеспечивавшего суд, но и отсекавшего явно недопустимые

⁹ Указ Президента РФ «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» от 7 октября 1993 года № 1598.

¹⁰ Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ.

¹¹ Этот демократический порядок был упразднен в 2009 году. (См.: Федеральный конституционный закон от 2 июня 2009 года № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации»).

обращения. Впервые в советской истории в законе упоминалась старорежимная должность – пристав.

Закон «О Конституционном суде» 1991 года дал толчок развитию правовой доктрины и законодательства. На него ссылались реформаторы, отстаивая идеи несменяемости и независимости судей, освобождения их от преследования со стороны мстительных властей, недовольных их решениями. Даже термин «пристав» прижился в нашем законодательстве. Из этого зернышка вырос солидный институт судебных приставов¹².

Преобразование судебной системы

Конституция 1993 года гласит: судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Соответственно, структурно судебная система подразделяется на три ветви: конституционную, общей юрисдикции и арбитражную. При этом суды общей юрисдикции осуществляют правосудие в форме гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а арбитражные суды – в форме гражданского и административного судопроизводства.

В 1991 году в России на смену по своей природе административным государственным арбитражам пришли арбитражные суды. 4 июля 1991 года был принят Закон РСФСР «Об арбитражном суде», а 5 марта 1992 года – первый Арбитражный процессуальный кодекс. Арбитражным судам доверили осуществление судебной власти при разрешении споров, вытекающих из гражданских правоотношений (экономические споры) и из правоотношений в сфере управления (споры в сфере управления).

Система арбитражных судов двухзвенная:

- высший арбитражный суд РФ;
- высшие арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, краевые арбитражные суды, областные арбитражные суды, городские арбитражные суды, арбитражные суды автономных областей, арбитражные суды автономных округов.

Переход на судебный порядок рассмотрения экономических споров, включая некоторые споры с участием граждан, коренным образом изменил обширную сферу правоотношений. По новому

¹² См.: Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ.

законодательству, инициированному руководством Государственного арбитража РСФСР и поддержанному реформаторами, бывшие арбитры, а ныне судьи арбитражных судов обрели несменяемость раньше, чем их коллеги из судов общей юрисдикции.

Впоследствии были приняты Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ и новый Арбитражный процессуальный кодекс – в 1995 году и 2002 году. В арбитражных судах процесс все больше приближался к состязательному судопроизводству, несмотря на обилие письменных материалов и малочисленность свидетелей по делу. Был преодолен существенный порок системы арбитражных судов – объединение в судах низшего звена функций первой и апелляционной инстанций. До этого жалобы на решения арбитражных судов уровня субъектов Федерации приходилось приносить в суды, постановившие решение. И хотя жалобы разбирали другие судьи, сказывалась их принадлежность к одному трудовому коллективу.

Перед Россией как правопреемницей СССР встал вопрос о судьбе доставшихся ей союзных судов. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР «Об упразднении Верховного суда СССР, Высшего арбитражного суда СССР и Прокуратуры СССР» от 28 декабря 1991 года эти органы были упразднены со 2 января 1992 года, а их правопреемниками были объявлены Верховный суд РСФСР и Прокуратура РСФСР.

В тот же день Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР «О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР» Военная коллегия Верховного суда СССР была включена с ее организационно-штатной структурой в состав Верховного суда РСФСР. 13 января 1992 года в Постановлении № 2182-1 Президиум Верховного Совета РФ признавал действие на территории России Положения о военных трибуналах 1958 года. Однако в тот же год военные трибуналы были преобразованы в военные суды, их структура, как и в советское время, оставалась двухзвенной. Военные суды, не упомянутые в Конституции РФ 1993 года, отнесли к категории судов общей юрисдикции. Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 года № 1-ФКЗ окончательно закрепил преобразование военных трибуналов СССР в военные суды России.

В Конституции РФ были признаны: разделение властей; естественные права и свободы человека; непосредственное действие

на территории России норм международного права; право человека на обращение в международные судебные органы и комитеты; состязательное судопроизводство. После ратификации в 1998 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹³ и признания юрисдикции Европейского суда по правам человека в Страсбурге жалобы граждан на нарушение Конституции российским государством и российскими судами стали предметом рассмотрения в этом суде. Он не вправе пересматривать, отменять и изменять акты национальных судов. Однако судебная система России вынуждена ориентироваться на принятые в мировом сообществе принципы эффективного и справедливого правосудия, осуществляемого независимым, компетентным и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Возрождение суда присяжных

Поистине революционным шагом судебной реформы стало возрождение в России суда с участием присяжных заседателей. Поэтапное возрождение суда присяжных было обеспечено Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 16 июля 1993 года № 5451-1. Предполагалось сформировать вокруг нового института правовое сообщество, заинтересованное в прогрессивном изменении советского неинквизиционного судопроизводства, переводе его на рельсы состязательности и уважения прав человека. В прежний, 1960 года, УПК был введен термин «состязательность». Если в советские времена отказ прокурора от обвинения был безразличен суду, то отныне в суде присяжных он должен был повлечь оправдание подсудимого. Потерпевший получил право выступать с речью и репликами в прениях сторон. Из разбирательства были исключены недопустимые (то есть полученные с нарушением закона) доказательства. Все эти нововведения впоследствии были закреплены в Конституции 1993 года и одобрены решениями Конституционного суда, который распространил некоторые из них на весь уголовный процесс, даже если присяжные заседатели не участвовали в разбирательстве дела.

¹³ Федеральный закон «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ.

Впервые правовая возможность учреждать суды присяжных появилась в ноябре 1989 года, когда Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве определили, что «в порядке, установленном законодательством союзных республик, по делам о преступлениях, за совершение которых законом предусмотрена смертная казнь либо лишение свободы на срок свыше десяти лет, вопрос о виновности подсудимого может решаться судом присяжных (расширенной коллегией народных заседателей)». Но центр реформ довольно быстро переместился с союзного на республиканский уровень, да и приведенная формулировка не свидетельствовала о глубоком понимании вопроса: расширение коллегии народных заседателей, заседающих и решающих дела совместно с судьей, — это далеко не то же самое, что введение суда с участием присяжных заседателей, которые самостоятельно выносят вердикты по вопросам доказанности обвинения и виновности подсудимого.

Концепция судебной реформы предполагала конституционное закрепление права обвиняемого «на рассмотрение его дела судом присяжных, если ему грозит наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года»¹⁴.

По замыслу, суды присяжных должны были действовать в федеральных районных судах (один профессиональный судья и 12 присяжных заседателей), в федеральных окружных судах и в Верховном суде (три профессиональных судьи и 12 присяжных заседателей). Однако многочисленные юридические, организационные, финансовые и психологические преграды отсрочили воплощение в жизнь одобренных депутатами идей возрождения в России суда присяжных.

Законом «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» от 1 ноября 1991 года часть 1 статьи 166 Конституции была изложена в новой редакции: «Рассмотрение гражданских и уголовных дел в судах осуществляется коллегиально и единолично; в суде первой инстанции — с участием присяжных заседателей, народных заседателей либо коллегией из трех профессиональных судей или единолично судьей». Однако из-за проявленной депутатами непоследовательности при изменении отраслевого законодательства эта норма два последующих года оставалась просто декларацией.

Реальное движение началось, когда президент своим Распоряжением от 22 сентября 1992 года № 530-рп поручил разработать

¹⁴ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. С. 41.

программу проведения в нескольких регионах эксперимента по отработке на практике принципиально новых положений процессуального законодательства и законодательства о судостроительстве. Изучив состояние дел на местах, отдел по судебной реформе Государственно-правового управления Президента РФ отказался от логики эксперимента и предложил поэтапное введение суда присяжных, начиная с наиболее подготовленных регионов.

При отборе регионов, где впервые вводился суд присяжных, учитывались: позиции глав местной администрации, судей, начальников управлений юстиции, местных Советов; состояние национальных, политических, демографических и криминологических проблем; обеспеченность судов благоустроенными помещениями и другие материально-технические предпосылки.

10 января 1993 года проект закона о суде присяжных президент направил в Верховный Совет РФ. Дважды в Совете Национальностей не удавалось набрать нужного числа голосов для его принятия в первом чтении, но в конце концов все препятствия были преодолены, и 16 июля 1993 года Верховный Совет принял этот закон (№ 5451-1), который стал правовой основой введения суда с участием присяжных заседателей. Параллельно с перипетиями законотворческого процесса на местах разворачивалась подготовка к новым формам судопроизводства. Около 600 судей прошли специальный курс учебы в Российской правовой академии. В регионах были созданы межведомственные координационные советы, объединившие представителей областной, краевой администрации, судейского корпуса, органов внутренних дел, прокуратуры, адвокатуры, а иногда и сотрудников юридических учебных заведений, средств массовой информации.

С 1 ноября 1993 года началось создание судов присяжных в Московской, Ивановской, Рязанской, Саратовской областях и Ставропольском крае, с 1 января 1994 года – в Алтайском и Краснодарском краях, Ростовской и Ульяновской областях.

Первое уголовное дело с участием присяжных заседателей было рассмотрено 15–17 декабря 1993 года в Саратовском областном суде под председательством А.И. Галкина. Речь шла об убийстве трех человек, которое вменялось братьям Мартыновым. В процессе рассмотрения дела прокурор частично отказался от обвинения, а присяжные заседатели сочли подсудимых виновными лишь в убийстве при превышении пределов необходимой самообороны.

После распространения с 1 января 2010 года действия законодательства о суде присяжных и на Чеченскую Республику присяжные заседатели могут участвовать в рассмотрении уголовных дел во всех судах уровня субъектов Федерации, в окружных (флотских) военных судах, а также в Верховном суде¹⁵.

Организационное обеспечение деятельности судов

Настоящий прорыв в обеспечении независимости судебной системы связан с двумя решениями, принятия которых добились реформаторы.

Во-первых, органам судебной власти была предоставлена возможность влиять на финансирование судебной системы. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ правительство разрабатывает проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с председателями высших судов России, руководителем Судебного департамента и Советом судей. При наличии разногласий правительство прилагает к проекту федерального бюджета предложения соответствующих судов, Судебного департамента и Совета судей вместе со своим заключением. Представители судейской корпорации получили право участвовать в обсуждении федерального бюджета в Федеральном Собрании. Размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, не может быть уменьшен без согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей.

Во-вторых, организационное обеспечение деятельности судов было передано от Минюста самим судам. Деятельность высших судов стала обеспечиваться их аппаратами; деятельность арбитражных судов – Высшим арбитражным судом; нижестоящих судов общей юрисдикции – Судебным департаментом при Верховном суде¹⁶.

¹⁵ За весь период действия в России суда присяжных Верховный суд не рассмотрел с их участием ни одного уголовного дела.

¹⁶ Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном суде Российской Федерации» от 8 января 1998 года № 7-ФЗ.

Статус судей

Неудовлетворенность судей униженным состоянием судебной власти и негарантированностью собственного положения побудила их на I Всероссийском съезде судей (октябрь 1991 года) сформировать Совет судей и поставить вопрос о подготовке российского закона о статусе судей.

Катализаторами процесса подготовки соответствующего нормативного акта послужили три обстоятельства:

- после распада СССР унаследованные союзные акты о статусе судей сохраняли действие лишь до принятия аналогичных российских законов;

- возростала активность правоохранительных органов по обеспечению своим сотрудникам правовых, материальных и социальных льгот. Нельзя было обойти вниманием и судей;

- судебная система России перестала быть однородной, причем впервые образованные суды – Конституционный и арбитражные – порой оказывались в более привилегированном положении, чем традиционные «судебные места», рассматривавшие уголовные и гражданские дела.

Уже 3 апреля 1992 года на заседании Пленума Верховного суда РСФСР рассматривался проект закона о статусе судей, предложенный Советом судей. Многочисленные критические замечания не позволили рекомендовать его для внесения в Верховный Совет. Образованная Пленумом рабочая группа с участием судей, представителей Государственно-правового управления Президента РФ и Министерства юстиции создала практически новый законопроект. Но первые разработки, эскиз будущего нормативного акта были плодом самого судебного сообщества.

17 апреля 1992 года Пленум Верховного суда РФ воспользовался своим правом законодательной инициативы и официально внес в парламент проект Закона «О статусе судей в Российской Федерации», поддержанный законодательными инициативами президента и Комитета Верховного Совета по законодательству. Это был беспрецедентный и до сих пор единственный случай совместной акции органов трех ветвей власти при подготовке и принятии законов.

В принятом 26 июня 1992 года Законе «О статусе судей в Российской Федерации» впервые в истории отечественного законодательства было закреплено, что судебная власть самостоятельна и независима

от законодательной и исполнительной властей. Также впервые был разработан институт единства статуса судей, означающего, что судьи независимо от занимаемой должности, присвоенного классного чина и места службы в одинаковой мере ответственны перед законом, их права равно защищены федеральным законодательством, они пользуются теми же правами, что и другие члены судебного сообщества, на них полностью распространяются обязанности и ограничения, вытекающие из факта принадлежности к корпусу судей.

Однако принцип единства судебного статуса на практике проводился непоследовательно. Существенное изъятие из правила о единстве судебного статуса было сделано, когда 9 декабря 1992 года Съезд народных депутатов РФ ограничил время пребывания граждан в должности мировых судей пятилетним сроком. 14 апреля 1993 года были внесены изменения в Закон «О статусе судей»: установлен пятилетний срок полномочий впервые избираемых судей районных (городских) народных судов и военных судов гарнизонов¹⁷.

Впервые в законодательстве устанавливался конкурсный порядок отбора кандидатов в судьи, сменивший их «подбор» органами исполнительной власти, а в советском прошлом – также и партийными комитетами. Любой гражданин России, имеющий высшее юридическое образование и достигший 25-летнего возраста, имеет право сдать экзамен на должность судьи, а затем обратиться в квалификационную коллегию судей с просьбой о рекомендации на эту должность.

Закон от 26 июня 1992 года не ограничивал, по общему правилу, полномочия судей определенным сроком и гарантировал их несменяемость. 9 декабря 1992 года часть 8 статьи 164 Конституции была изложена в редакции, вытекающей из Закона «О статусе судей»: «Полномочия судей в Российской Федерации не ограничены определенным сроком, поскольку иное не установлено Конституцией и законами Российской Федерации. Судьи несменяемы». Правда, при этом данные положения не были автоматически распространены на судей, ранее избранных на определенный срок (5 и 10 лет). К сожалению, гражданское общество упустило возможность обновить судебский корпус, препятствуя переназначению на «пожизненный»

¹⁷ Затем этот «срок искуса» был сокращен до трех лет и наконец в 2009 году отменен. (См.: Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и в статьи 17 и 19 Федерального закона «Об органах судебного сообщества в Российской Федерации» от 17 июля 2009 года № 157-ФЗ).

срок одиозных судей, особенно высокопоставленных, чей срок полномочий истекал.

Действовавшие в соответствии с законодательством СССР институты отзыва и досрочного освобождения судей российским Законом «О статусе судей» были заменены более четкими и всеобъемлющими институтами приостановления и прекращения их полномочий.

Важное место среди гарантий судебской независимости занял невиданный ранее институт отставки судьи, которая означает почетный уход или почетное удаление судьи с должности без одновременной утраты им принадлежности к судебскому сообществу. За ним сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности, в установленных случаях по его выбору выплачивается пенсия на общих основаниях или крупное ежемесячное пожизненное содержание.

Создание Советов судей и квалификационных коллегий повысило роль судебской корпорации. Каприз чиновника перестал определять судьбу судьи. Избираемые судьями квалификационные коллегии были наделены обширными полномочиями: давать заключения о рекомендации кандидата на судебскую должность; приостанавливать и прекращать полномочия судьи, прекращать отставку судьи, а также согласовывать или запрещать привлечение его к ответственности и применение к нему мер процессуального принуждения; проводить аттестацию судей и присваивать им квалификационные классы. Закон добавил к уже действовавшим квалификационным коллегиям Высшую квалификационную коллегию судей.

Специальные нормы Закона от 26 июня 1992 года, сконструированные с учетом полученных сотрудниками других ведомств льгот и преимуществ, касались материального обеспечения судей и мер их социальной защиты. То есть в переходный к рыночной экономике период использовался нерыночный, «административно-командный» распределительный механизм. Чтобы подчеркнуть высокий независимый статус судей, для них были введены мантии.

Дальнейшее преобразование судебной системы

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» в субъектах Федерации с 1997 года стали создаваться *конституционные (уставные) суды*

и несудебные органы конституционного контроля, которые проверяли соответствие актов региональных органов государственной власти конституциям республик или уставам других субъектов Федерации. Компетенция, структура и численность конституционных (уставных) судов определяются законодательством субъектов Федерации. Они появились далеко не во всех субъектах Федерации, существуют, в частности, в Адыгее, Башкортостане, Татарстане, Якутии (Саха), Свердловской и Тюменской областях. В некоторых субъектах Федерации созданы также несудебные органы конституционного контроля.

Конституционные (уставные) суды, будучи органами конституционного контроля, не составляют с Конституционным судом единой системы, поскольку последний не наделен правом проверять их решения.

В 1998 году судебная система была дополнена *мировыми судьями*¹⁸, каждый из которых имеет свой участок деятельности из расчета от 15 до 23 тысяч жителей на подведомственной судье территории. В Москве – 429 таких участков, в Смоленской области – 56, в Чукотском автономном округе – 4 участка. Мировые судьи могут избираться населением, но во всех субъектах Федерации это полномочие приняли на себя законодательные собрания, то есть региональные депутаты.

К сожалению, современная мировая юстиция встроена в систему судов общей юрисдикции, и ее служители мало похожи на участковых и почетных мировых судей, появившихся в России благодаря реформам Александра II Освободителя. Однако мировые судьи выполнили главные задачи, возложенные на них судебным начальством: приблизили правосудие к населению, оттянули на себя от федеральных районных судов примерно 40% уголовных, 70% гражданских дел и 95% дел об административных правонарушениях.

Таким образом сложилась четырехзвенная система *судов общей юрисдикции*:

- Верховный суд РФ;
- верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных областей и автономных округов;
- районные суды;
- мировые судьи.

¹⁸ Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ.

Военные суды считаются судами общей юрисдикции. По полномочиям гарнизонные военные суды фактически приравнены к районным судам, окружные (флотские) военные суды — к судам уровня субъектов Федерации (областные и им подобные суды). Высшей инстанцией для них выступает Верховный суд — в частности, его Военная коллегия.

Система *арбитражных судов* все время усложнялась и после поправок 2003 года¹⁹ также имеет четыре уровня:

- Высший арбитражный суд РФ;
- 10 федеральных арбитражных судов округов (арбитражных кассационных судов);
- 20 арбитражных апелляционных судов;
- арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах (арбитражные суды субъектов Федерации).

Особое место занимает *Дисциплинарное судебное присутствие*²⁰, которое считается федеральным судом и рассматривает дела по жалобам на решения квалификационных коллегий судей о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков и об отказе в досрочном прекращении судейских полномочий. В состав Присутствия входят 6 судей, избираемых на паритетных началах из судей Верховного суда и Высшего арбитражного суда.

Все суды считаются федеральными и финансируются полностью из федерального бюджета, кроме конституционных (уставных) судов и мировых судей. Впрочем, мировые судьи получают жалованье из федерального бюджета, но материально-техническое обеспечение их деятельности финансируется из бюджета субъекта Федерации.

Судьи в Российской Федерации несменяемы. Полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, они могут пребывать в должности до достижения 70-летнего возраста. Судьи субъектов Федерации назначаются на определенные сроки, обычно на 3—10 лет. Председатели, заместители председателей арбитражных

¹⁹ Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 4 июля 2003 года № 4-ФКЗ.

²⁰ Федеральный конституционный закон «О Дисциплинарном судебном присутствии» от 9 ноября 2009 года № 4-ФКЗ.

судов и судов общей юрисдикции с 2001 года назначаются на срок 6 лет и могут занимать соответствующие должности не более двух сроков подряд²¹.

К сожалению, в современной России слабо реализовано требование Конституции об участии граждан в отправлении правосудия. Федеральный закон «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции» от 2 января 2000 года № 37-ФЗ подтвердил, что институт народных заседателей сохранится в отечественном судопроизводстве, хотя единоличный порядок рассмотрения уголовных и гражданских дел захватывал все новые рубежи. Фактически же с принятием в 2001 году Уголовно-процессуального кодекса и в 2002 году Гражданского процессуального кодекса институт народных заседателей, продержавшийся до 2003 года, был упразднен.

С декабря 2003 года в российских судах по уголовным делам стали заседать присяжные заседатели. Однако с их участием рассматривалось не более 1 тыс. дел в год — к примеру, в 2009 году рассмотрено с вынесением вердикта и приговора всего 554 уголовных дела²².

В арбитражных судах первой инстанции учрежден институт арбитражных заседателей (сначала в порядке эксперимента, затем на основе Федерального закона от 30 мая 2001 года № 70-ФЗ²³). Но участие арбитражных заседателей предусмотрено далеко не по всем делам, да и стороны редко ходатайствуют об их допуске.

Идут дискуссии о формировании *административных судов*, которые разбирали бы административные правонарушения и конфликты между человеком и государственными органами; даже подготовлены законопроекты. Продолжаются споры и о создании системы *ювенальной юстиции* — в частности, обособленных судов по делам несовершеннолетних (ювенальных судов).

²¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 169-ФЗ.

²² Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009 году (рассмотрение уголовных дел) // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 60.

²³ Федеральный закон «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» от 30 мая 2001 года № 70-ФЗ.

ПРАВОСУДИЕ ИЛИ ИНСТРУМЕНТ В РУКАХ ВЛАСТИ?

Интервью с Тamarой Георгиевной Морщаковой

Биографическая справка

– в 1991–2002 годах – судья Конституционного суда РФ;
– с февраля 1995 года по апрель 2002 года – заместитель председателя Конституционного суда;
– в настоящее время – судья Конституционного суда в отставке, советник КС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист, возглавляет кафедру судебной власти и организации правосудия в Государственном университете – Высшая школа экономики.

Концепция судебной реформы

– **Тамара Георгиевна, без истории российской судебной системы история страны будет неполной. Вы были одним из авторов Концепции судебной реформы. Расскажите, как она создавалась.**

– Задолго до того, как Верховный Совет РСФСР стал центром российских реформ, была сформирована группа, в состав которой входили сотрудники Института государства и права Академии наук СССР и других юридических НИИ: В.М. Коган, С.В. Боботов, И.Б. Михайловская, С.Е. Вицин, Г.Ф. Хохлаков, О.Э. Сокольский и я. Возглавлял группу доктор юридических наук В.М. Коган. Ее создание поддержал директор Института государства и права В.Н. Кудрявцев, хотя сам в нее не входил. Позже к группе присоединились В.М. Савицкий, И.Л. Петрухин, А.М. Ларин.

Длительное время, уже занимаясь этими проблемами, мы стремились выявить «болевы́е точки» судебной системы и предложить пути освобождения ее от изъянов. Работали не столько над текстом нового закона, сколько над сущностными идеями, которые можно

было положить в основу судебной системы новой России. Таким образом наши предложения учитывали предыдущий опыт и необходимые перспективы.

Предложения публиковались в журналах «Советское государство и право», «XX век и мир», в опубликованных материалах обсуждались, в частности, и введение в России суда присяжных, и организация судебного контроля за расследованием через институт следственного судьи. Тогда всех объединяло необычайное воодушевление и стремление сделать что-то, чтобы осуществить прорыв. В 1988 году в газете «Известия» была опубликована подписанная членами нашей группы статья, в которой определялись желательные направления развития судебных учреждений. Эта статья могла остаться незамеченной властями, ведь научные идеи не имеют прямого пути на стол законодателя. Законодательные инициативы в парламенте не рассматриваются, если за ними стоит только научный коллектив. Наши идеи попали к законодателям благодаря Б.А. Золотухину, который возглавлял группу экспертов, входивших в состав комиссии по судебной реформе при Комитете по законодательству Верховного Совета РСФСР. В нее вошли наряду с уже названными научными работниками судья Р.В. Назаров и бывший тогда сотрудником комиссии С.А. Пашин, который аналитически препарировал содержание наших дискуссий, высказанные идеи, что помогало понять, какие из них можно сформулировать в качестве принципиальных предложений и законодательных инициатив. Его авторская рука видна в тексте Концепции судебной реформы, принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 году. А душой всего проекта был Б.А. Золотухин.

– **В группе разработчиков Концепции были принципиальные разногласия?**

– Нет, группа состояла из единомышленников. Если бы там собрались представители конфронтирующих «за» и «против», Концепцию выработать не удалось бы. В научных коллективах неприемлем «телевизионный» подход, вопросы не решаются голосованием, а юриспруденция – наука. В ходе дискуссии непримиримых противников, как правило, невозможно выработать непротиворечивое и обоснованное решение. Предстояло же подготовить документ, который мог быть одобрен на политическом уровне.

Б.Н. Ельцин, понимая фундаментальную важность либеральной судебной реформы для настоящего и будущего России и полностью

разделяя ее идеи, от своего имени внес Концепцию судебной реформы¹ на рассмотрение Верховного Совета РСФСР. 24 октября 1991 года она была утверждена и стала обязывающим документом, что само по себе было новацией для России того времени. Документ уникален и тем, что это единственный в постсоветской практике целостный план строительства одной из трех ветвей власти, утвержденный в законодательном порядке. В этом огромная заслуга Б.Н. Ельцина и, конечно, Б.А. Золотухина.

– **Интересно, что тогда в Верховном Совете удавалось найти компромисс с коммунистами, депутатами из других фракций и независимыми депутатами, которые придерживались зачастую противоположных идейных воззрений.**

– Просто люди, которые сумели тогда договориться, осознавали необходимость перемен в этой области, хотя не все они действительно понимали громадное значение судебной власти. В то время более спорными для политиков были проблемы выборов, приватизации, собственности, продовольственного снабжения, бюджета, свободы средств массовой информации.

Федеральная судебная система

– **Как планировалось решить вопрос об организации судебной системы в России?**

– Рассматривались два возможных подхода к ее организации: подобный немецкому, при котором в единой судебной системе федеральные суды и суды земель в судебной иерархии являются, соответственно, вышестоящими и нижестоящими, и американский, когда существуют две параллельные судебные системы – система федеральных судов и отдельно система судов штатов. Есть принципы переноса дела из одной системы в другую. Так, из системы судов штатов дело переносится в федеральную систему, если в судопроизводстве выявлен вопрос федерального значения, связанный с толкованием федеральной конституции и других федеральных актов. При каждом из этих подходов обеспечивается необходимая специализация: действуют суды транспортные, торговые (коммерческие), ювенальные, административные, трудовые, социальные и т.д.

¹ Текст Концепции судебной реформы 1991 года см.: www.sudprecedent.ru.

Надо учесть, что СССР, будучи реально унитарным государством, хотя бы внешне имел федеративное устройство, был создан по союзному договору. А Россия формировалась иначе, она конституционная, а не договорная федерация. Поэтому американский опыт устройства судебной системы использовать было трудно, тем более что он предполагал создание двух параллельно, снизу доверху выстроенных систем, чтобы федеральные суды были доступны для населения на самом первом уровне, как и местные.

Выбор для России единой федеральной судебной системы был зафиксирован принятием 31 декабря 1996 года Федерального конституционного закона «О судебной системе в Российской Федерации», где сказано, что все суды являются федеральными, кроме мировых судей и уставных (конституционных) судов в субъектах Федерации. Но конституционные (уставные) суды субъектов Федерации создаются каждый раз по решению региональной власти и существуют не во всех субъектах Федерации. Мировые же судьи, хотя и не относятся к категории федеральных, по федеральному конституционному закону созданы и действуют везде. Это логичное решение федеральных законодателей, продиктованное идеями обеспечения доступа к правосудию и судебной защиты по единому конституционному (федеральному) стандарту.

Была создана и специальная юрисдикция – Конституционный суд РФ, единственным делом которого стала проверка соответствия содержания законов Конституции. Очень важный шаг: во-первых, потому что законы наконец-то стали проверяться, что обеспечивает подчинение законодательной власти Конституции; во-вторых, эта функция конституционного правосудия должна была приучить и другие суды анализировать содержание применяемых законов. В советском суде контроль за содержанием закона не предполагался. Какой есть закон – такой и применяй. Судья не мог позволить себе, например, оправдать человека, который занимался частнопредпринимательской деятельностью или коммерческим посредничеством, потому что по закону это было уголовно наказуемое деяние. А оценить соответствие таких запретов праву на свободу использования своих способностей для участия в предпринимательской деятельности суд был не правомочен. Но система сдержек и противовесов – необходимый элемент демократии – требовала контроля суда за содержанием закона. Это обеспечивает реальность судебной власти как противовеса законодательной власти в процессе правоприменения.

Для наших законодателей, воспитанных в советских традициях, такое самоограничение было труднообъяснимым, особенно после формулировки, что съезд народных депутатов (высший законодательный орган страны) может решить любой вопрос. Так было записано в действовавшей российской Конституции.

В странах общего права суды создают своими решениями прецеденты и тем самым творят право. Там такая функция суда естественна. Однако судьи и в тех европейских странах, где существует система статутного, основанного на законе права, применяя закон, имеют право и обязанность проверять, соответствует ли он общим принципам права и конституционному закону страны. А в СССР такой функции у суда никогда не было. Но без этого судебная власть не становится властью. Она, как и наука, по образному выражению профессора М.С. Шаргородского, начинается там, где может сказать законодателю «нет».

К сожалению, контроль суда за содержанием законов плохо внедряется в российскую практику. Суды порой признают недействующими статьи региональных законов, противоречащие федеральному законодательству. Но делают это крайне редко. Представляется важным и сегодня с прежним упорством настаивать на том, что, применяя закон, суд обязательно должен проверять его качество. И только убедившись в соответствии закона нормам более высокого уровня, он может применить его (что вытекает из Конституции). В противном случае суд должен вынести решение на основе конституционной нормы, поставив также перед Конституционным судом вопрос о том, может ли дальше данный закон сохранять юридическую силу или должен ее утратить. И пусть КС ответит не только этому судье, но и всем судьям. Убеждена, что сама эта возможность — великое достижение.

— Критики сложившейся в России судебной организации обычно говорят: если мы признаем принцип разделения властей, то нельзя лишать регионы создаваемой ими своей судебной системы.

— По-моему, это большое заблуждение — якобы тогда на первое место выдвигается оснащение (экипировка) власти в субъектах Федерации всеми ее атрибутами. На самом деле идея судебной власти в другом. Она существует не ради обеспечения самого по себе баланса в отношениях с другими властями. Ее главная цель, ради которой признается и принцип разделения властей, — утверждение стандартов прав и свобод.

Система разделения властей существует исключительно для того, чтобы обеспечивать защиту прав и свобод людей в государстве и от государства. Разделение властей диктуется стремлением не допустить узурпации власти в одних руках. Неограниченная власть небезопасна с позиции защиты человека и общества от власти. Чтобы избежать такой угрозы, существуют судебная власть и правосудие.

Правосудие обеспечивает охрану прав и свобод — это конституционная норма. Повторяю, основной целью правосудия является именно это, а не защита государственной безопасности или государственного суверенитета. Государственная безопасность, государственный суверенитет и само государство оправданны и существуют только потому, что на них возлагаются обязанности по защите прав людей. Все качества правосудия, которые могут обеспечить достижение этой цели, провозглашены, закреплены и гарантированы Конституцией РФ. Другое дело — как эти конституционные требования воплощаются в законодательстве, регулирующем конкретную деятельность судов и судей.

Принцип разделения властей в каждом субъекте Федерации при всех условиях обеспечен благодаря осуществлению правосудия федеральным судом, который, согласно установленной законом подсудности, рассматривает дела, возникающие в пределах территории данного региона. Значит, судебная власть на этой территории, пусть и представленная федеральными органами, обеспечивает необходимый баланс по отношению к двум другим ветвям власти.

Главную задачу — защиту прав и свобод — суд решает в любой своей ипостаси — и региональной, и федеральной. Не следует рассматривать суд как учреждение, имеющее исключительно значение необходимого атрибута власти на местах. Это, во всяком случае в наших условиях, способствовало бы не столько принципу разделения, сколько принципу единства власти (известно, например, заявление московских городских властей, что московское правительство не проигрывает в московских судах). Суд же, наоборот, должен противостоять другим властям.

— Какой суд лучше противостоит местной власти?

— Тот, который имеет федеральное подчинение. Именно отсюда возникли назначение судей президентом и актуальное предложение относительно судов общей юрисдикции, рассматривающих гражданские и уголовные дела. Речь идет о том, чтобы не совмещать

судебные округа (то есть территории, в пределах которых суды осуществляют свою компетенцию) с территорией региона (субъекта), а организовать судебные округа по иному принципу — например, в соответствии с десятью существующими территориальными округами (Московский, Северо-Западный, Центральный, Поволжский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный, Волго-Вятский, Северо-Кавказский). Такой подход успешно реализован в арбитражной практике. В каждый из таких округов входят несколько субъектов Федерации. И тут уже менее вероятно сращивание судебной власти с законодательной и исполнительной, потому что тогда придется сражаться с этими властями не в одном, а в нескольких субъектах.

Независимость суда и судей

— Чтобы стать независимым, суд должен был обрести возможность противостоять и исполнительной, и законодательной власти, по своему статусу быть в состоянии оспаривать их решения. В советском суде это трудно было даже представить. В новой России предстояло отделить судебную власть от других ветвей в организационном, процессуальном и иных отношениях. Как это делалось и что не удалось?

— Статус самостоятельной судебной системы и связанный с этим статус судей имеют определенные характеристики, выражающие эту самостоятельность. Речь идет о трех классических «не» судейского статуса — *независимость, несменяемость, неприкосновенность*. Они провозглашены Конституцией РФ и не были предметом спора среди разработчиков Концепции судебной реформы. Но, к сожалению, судебная реформа в духе Концепции развивалась только до конца 1990-х годов. Позже появилось желание откорректировать ее направление, что реализовано в законах, проекты которых исходили от исполнительной власти.

Наглядно это видно на примере судейского статуса. Первоначально в соответствии с Концепцией он был заявлен как равный чуть ли не поднебесной мощи: судьи обрели несменяемость даже без возраста отставки. В 1995 году в Закон «О статусе судей»² внесли поправки,

² Закон «О статусе судей РФ» принят 26 июня 1992 года.

согласно которым судья назначается на должность только на три года, если это назначение происходит впервые, — якобы для проверки, подходит ли человек для судейской деятельности. Это новшество несколько раз было обжаловано в Конституционном суде. Его вердикт: трехлетний срок может существовать лишь в качестве испытательного срока при условии, что если через три года судье предъявят решение об его профессиональной непригодности, то оно должно быть мотивированным — с письменно изложенными фактами, подтверждающими непригодность, а судья будет иметь возможность обжаловать это решение, чтобы приведенные в нем факты были проверены в судебном порядке.

Надо отметить, что испытательный срок существует во многих странах и всегда связан с проверкой результатов деятельности, которая основана не на оценках начальства и не на том, что какие-то решения судьи отменены, а на конкретных фактах, подтверждающих профессиональную непригодность. Она проверяется в судебном порядке по установленным правилам.

Ничего подобного в нашей судебной системе не было, а мнение Конституционного суда никем не учитывалось: через три года в связи с истечением срока полномочий судью с должности удаляли легко — просто не переназначали. Понятно, что в первые три года судья никакой независимостью не мог обладать, да и не стремился к ней. Наоборот, стремясь заслужить пожизненное назначение (то есть на весь срок до возраста отставки), он должен был приучать себя к полному подчинению, изо всех сил стараться приспособиться к конформистскому поведению, учитывать любые пожелания судейского начальства, не раздражать его. А оно привыкло командовать и получать положительную реакцию на свои команды. Замкнутый круг. Судья становился послушным, и, когда его потом назначали на должность пожизненно, он работал так, как от него требовали. Конечно, речь идет о наиболее распространенном стереотипе поведения.

Даже инстанции, уполномоченные властью на разработку изменений в судебной системе, соглашались, что нужно трехлетний срок убрать и готовить судей к пожизненному назначению на должность путем стажировки кандидатов в судах до назначения. При этом он должен готовить проекты решений, собирать информацию, необходимую для принятия решения, заниматься анализом судебной практики и т.д. Возможен и такой вариант: после того как кандидат в судьи сдал все экзамены, получил рекомендации, он должен

не менее двух лет получать специальное образование, стажироваться в заведениях типа судебной академии. Это обучение должно включать не только теорию, но и практику для адаптации к судебной деятельности. Реализация каждого из этих вариантов требует значительных затрат, но на развитие судебной системы сейчас выделяется много средств. Будет жалко, если все они уйдут исключительно на техническое оснащение судов, хотя это тоже важно.

В 2009 году трехлетний срок первоначального назначения судьи был отменен по инициативе президента. Но другие меры, гарантирующие профессиональный подбор судей, не реализуются.

— Какие еще первоначальные идеи Концепции судебной реформы были искажены за последние годы?

— До 2001 года судью нельзя было привлечь к дисциплинарной ответственности. В начале 1990-х годов склонились в пользу независимости и несменяемости, посчитали, что для авторитета судебной власти, чтобы обеспечить подбор достойных судей, не стоит кому-то позволять дергать их по мелочам. В то время мы уходили от советской практики, когда днем судья вершил правосудие, а вечером дознаватель из МВД вызывал его на допрос и пытался запугать или поквитаться с ним только потому, что был недоволен судебным решением по переданным им в суд материалам расследования.

— Означало ли это, что судьи становились неприкасаемыми, их вообще нельзя было привлечь к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности?

— Конечно, нет. Но, чтобы привлечь судью к ответственности, нужно было снять с него положенный ему по Конституции иммунитет, для чего были предусмотрены особые процедуры. К сожалению, в них оказались изъяны, искажившие главные гарантии независимости — неприкосновенность и несменяемость судей.

Дело в том, что одна из основных идей судебной реформы, как она замышлялась в 1991 году, заключалась в том, что вопросы удаления судей с должности и лишения иммунитета должны решаться органами судейского сообщества. Это аналог суда чести для судей. Они были созданы на основании Закона «О статусе судей РФ». Ожидалось, что эти органы, состоящие из судей, будут защищать своих коллег от попыток влиять на них незаконным образом, от посягательств на их независимость. Ведь избирались члены этих органов тайным голосованием в судейском корпусе, то есть на судейских собраниях.

В них нельзя было избрать судейских начальников (председателей судов) — только рядовых судей.

Но все оказалось иначе. Как показала практика, если в отношении судьи есть рычаг управления его поведением (а таких рычагов в законодательстве создали много), то и состоящие из судей органы судейского сообщества легко поддаются управлению со стороны судейского начальства, превращаются в орудие расправы, избавления судейского корпуса от «неудобных». Именно председатели судов субъектов Федерации и высших судов инициируют удаление судей с должности в связи с дисциплинарными проступками и влияют на решение вопросов о снятии с судей иммунитета при привлечении к уголовной ответственности.

По действующему закону иммунитет с судьи при привлечении к уголовной ответственности по ходатайству генерального прокурора (а по последним изменениям — его заместителя) снимает орган судейского сообщества. Но и эти органы поступали не всегда правильно, могли защищать «собственных негодяев»: отказывали в привлечении за те действия, в которых действительно были признаки состава преступлений. Хотя от них требовалось лишь ответить на единственный вопрос: преследуется ли данный судья с целью поквитаться с ним за решения, которые он вынес, принудить его к тому, чтобы дальше он был послушным, или нет? Вместо того чтобы доказывать соответствующие факты, нередко исходило из того, что судью нужно защитить, потому что он «хорошо работает» (в привычной советской терминологии) и соответствует представлениям судейского сообщества о нормах поведения судей. А другого судью, который уголовных деяний не совершал, но вел себя самостоятельно, могли и сдать, применить к нему меры дисциплинарной ответственности, включая лишение его должности.

Лишение должности — самое страшное оружие, которое может применяться фактически в противоречие принципу несменяемости судей, согласно которому судья назначается на должность пожизненно или на ограниченный срок (но без права повторного назначения) и может быть удален с должности только по основаниям, указанным в законе. Причем все эти основания должны быть такими, чтобы исключалось произвольное толкование действий судьи, дающих повод для удаления с должности. Эти действия должны представлять собой явное правонарушение, связанное с осуществлением судьей его профессиональной деятельности.

Однако в нашей системе привлечение к дисциплинарной ответственности позволяет легко удалить судью с должности. Это может произойти, например, если судья нарушил какую-то норму Кодекса судейской этики. Его правила слишком общие и неопределенные. Используя их, можно привлечь к ответственности практически любого судью. Судья совершил действие, не соответствующее авторитету судейской должности? А кто и как это оценит? Органы судейского сообщества, ведомые верховной судебной властью? Однако этой власти он может не понравиться просто за то, что ее критикует. По Кодексу судейской этики он не должен критиковать действия своих коллег. Этот запрет представляется возможным только в том случае, если речь идет о публичной критической оценке или призыве не исполнять судебные решения, принятые в законных судебных процедурах и вступившие в законную силу.

Необходимо изменить правила, допускающие удаление судьи с должности в связи с широко трактуемым нарушением норм этики, и совершенствовать процедуры так, чтобы судебная бюрократия не имела такого влияния на решения о дисциплинарной ответственности. На VII всероссийском съезде судей, который проходил в начале декабря 2008 года, Д.А. Медведев предложил создать особый орган для привлечения судей к ответственности или лишения их статуса – дисциплинарное судебное присутствие (дисциплинарный суд). Для обеспечения объективности и независимости такого органа он должен состоять из судей, не занимающихся рассмотрением гражданских, уголовных и арбитражных дел. В его компетенции должно быть только рассмотрение дел, связанных с судейской службой. И его не следует подчинять ни Верховному суду, ни Высшему арбитражному суду, потому что такое встраивание в судебную систему делает членов этого органа столь же уязвимыми для влияния вышестоящих судов и судейской бюрократии, как и всех других судей, привлекаемых к ответственности. Ведь инициаторами привлечения к ответственности выступают, как правило, председатели судов.

Однако дисциплинарное судебное присутствие было создано в 2009 году абсолютно в другом варианте. Оно состоит из судей Верховного суда и Высшего арбитражного суда, пленумы которых избирают по три члена в его состав. К компетенции этого органа отнесли только проверку по жалобам судей решений органов судейского сообщества о лишении статуса. Каждые два года пленумы высших судов меняют своих представителей в этом органе. Его решения о лишении судьи

статуса не может быть проверено в Верховном суде, то есть исключает судебное обжалование. Зависимость же от руководителей судебной системы при решении вопроса о лишении судьи его статуса возрастает, поскольку члены дисциплинарного присутствия являются именно представителями высших судов и вполне руководимы их председателями. Невозможно представить, чтобы по возбужденному председателем суда дисциплинарному делу три его представителя отказали ему в поддержке его инициативы по лишению судьи полномочий.

Независимость членов органов судейского сообщества тоже оказывается ущербной. Каждый из них прекрасно понимает, что, отказывая председателю суда в требовании наложить дисциплинарное взыскание на конкретного судью, он рискует завтра стать очередным кандидатом на «дисциплинарку» в качестве обычного судьи. Если бы председатель не имел полномочий возбуждать дисциплинарное производство и они были бы только у органов судейского сообщества или дело возбуждалось бы исключительно по жалобе гражданина, которому судья причинил ущерб своей судебной деятельностью, то картина была бы иной.

– Получается, что независимость судей нужно обеспечивать прежде всего не от внешних влияний, а внутри системы – со стороны председателей судов вышестоящих судебных инстанций?

– Конечно. Разработчикам Концепции судебной реформы это было ясно уже в советское время. Как только в независимом статусе судей были пробиты прорехи – введены возраст отставки и дисциплинарная ответственность, расширены основания для этой ответственности, а также функции председателей судов, ограничен срок их полномочий и введено их повторное назначение, – это сразу стало работать на ограничение независимости судьи внутри судебной системы в мультиплицированном варианте.

Когда ввели несменяемость судей, председатели судов, как и все судьи, назначались пожизненно. Получался пожизненный начальник. Это не так страшно для других судей, если он выполняет только организаторские функции. Эдакий пожизненный менеджер – немного странно, но все-таки лучше, чем менеджер, сменяемый по воле других властей.

Однако, повторяю, как только председатель суда получил массу дополнительных функций, судьи попали под его сильное влияние. Ведь он не только обеспечивал текущее администрирование работы

суда и его материальное обеспечение, но и распределял дела между судьями, а главное — определял льготы, влияющие на их материальное положение.

Изначально существовала идея оклады судей определять в самом законе. Но даже по отношению к судьям Конституционного суда депутаты с этим не согласились. Они посчитали, что судьи слишком пекутся о своих окладах: «Мы им законом гарантируем авторитет самостоятельной ветви власти, а им, видите ли, нужен закон об окладах». Депутаты увидели в этом меркантильный интерес. А это был интерес с другой мотивацией — обеспечения независимости судей. Если оклад определяется не законом, а чем-то и кем-то другим, то независимость оказывается под вопросом. Поначалу какое-то время оклады определялись пропорционально окладу президента: председатель Конституционного суда — 95%, Верховного суда — 93% и т.д. А на практике зарплата судьи состояла из основного оклада и многочисленных надбавок, судьбу которых решал начальник. И судья перестал быть независимым в финансовом отношении.

Председатель суда, по своей воле распределяя дела между судьями, одному дает вполне очевидное дело, а другому — до предела запутанное. Судья и тут теряет независимость. Распределение дел между судьями на основе случайной выборки не было введено законом. Но ведь принцип законного суда для каждого дела — это конституционный принцип и общепризнанный принцип международного права — в частности, один из основных признаков справедливого правосудия, закрепленного в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Европейской конвенции.

Судья не может считаться законным судьей для данного дела потому, что закон не закрепил принципы распределения дел в суде. Это должны были, как минимум, сделать судебные регламенты — хотя бы на год. И каждый раз следовало бы заранее вносить изменения в устанавливаемые на год принципы распределения дел так, чтобы судья определялся для ведения дела еще до его возникновения. Если такого регламента нет, то дела распределяются по воле судебного начальника.

Когда наконец-то осознали, что в складывавшейся системе отношений внутри замкнутого коллектива судей одного суда с пожизненным судебским начальником независимому судье просто невозможно работать, решили убрать эту пожизненность председателей. Если срок полномочий председателя суда определенно конечен, то можно

выбрать разные способы его назначения, разные сроки полномочий и функции. Скажем, председатель избирается судебским коллективом в ходе тайных выборов, а еще лучше — производится ротация, когда судьи поочередно исполняют функции председателя в течение года, чтобы никто не успел почувствовать себя богом.

Но этого не произошло. Председатель суда назначается федеральной властью, президентом или Советом Федерации на шесть лет при возможности повторного назначения. (Даже не исключили возможность повторного назначения!) В результате председатель суда, чтобы заслужить свой пост на второй срок, не может быть не послушен исполнительной власти, которая обеспечивает его последующее представление на должность руководителя.

— Известно, что депутата нельзя привлечь к ответственности за его позицию при голосовании, у него свободный мандат. Но когда граждане узнают, что и судью нельзя привлечь к ответственности за вынесенное решение, это им непонятно. Более того, нередко раздаются призывы штрафовать судью за неправильные решения, лишать его должности или даже сажать в тюрьму.

— Одним из выражений принципа независимости судей является неотвеченность за содержание принимаемых ими решений. Это международный стандарт. И это правильно, потому что, если бы судью наказывали за то, что его решение кому-то не угодно или показалось неправильным, пусть даже с серьезными основаниями, он просто не выносил бы решений. Не удалось бы найти судей, которые взяли бы на себя риск решать дела по существу. Но зато были бы судьи, готовые вынести такое решение, при котором им самим ничто не грозит.

Если судья на основании закона привлекался бы к ответственности за качество решения, просто не было бы суда. Да и кто может оценивать принятые судьей решения? Исполнительная власть, законодательная власть или вышестоящие суды? Исходя из каких критериев? Исторически подтверждено, что в такой ситуации подлинно независимых судов быть не может. Тогда все правосудие может превратиться, по сути, в квазиадминистративные процедуры рассмотрения споров и конфликтов, где начальники предписывали бы подчиненным — под угрозой привлечения к ответственности, — как именно должно быть решено дело. Но такая система не может быть эффективным способом судебной защиты.

Мы не можем отрицать право судьи на ответственность за принятое им решение, поскольку Россия заявила о приверженности международным принципам справедливого правосудия, как и другим международным принципам в области прав и свобод. Наша Конституция следует международным стандартам в этой сфере.

– Но ведь и сегодня страх во многом определяет поведение судей. Об этом хорошо сказано в книге «Открытые глаза российской Фемиды»³. Как Вы убедительно показали, любое отступление от воли судебного начальства влечет для судьи кару. Он лишится судейского статуса вместе со всеми его преимуществами и возможностью профессиональной судейской деятельности. Независимого правосудия у нас нет.

– К сожалению, это так. Судья знает, что не следует отклоняться в своих решениях от того, чего от него ждут. Никаких «правильных» — по сути, predetermined извне — решений от него могут долго не требовать по «безразличным» делам. Но в какой-то момент могут захотеть, чтобы было принято нужное решение, и отказаться от этого для судьи слишком рискованно. Даже если никто прямо не скажет ему, что им было принято неправильное решение, но потом вышестоящий суд его решение отменит. И, как показывает практика, судья может получить претензии по поводу того, что у него отменено много решений. Судей удаляют с должности по данным основаниям, хотя это нарушает принцип ответственности за содержание решения. Это уже дефект практики, а не закона. Число отмененных решений рассматривают как свидетельство того, что судья, вынося их, совершил действия, несовместимые с авторитетом судейской должности.

В России не отказались от советского показателя оценки работы судов — числа отмененных или измененных судебных актов. Если приговор отменен — значит, судья плохой. К судье, который вынес решение, одобряющее позицию следователя, прокурора, милиции, меньше претензий. Если же суд позицию прокурора не одобрил, оправдал того, кого необоснованно обвинитель преследовал, жди от него представления в вышестоящий суд. Прокурор, оспаривая решение судьи, имеет большие возможности добиться его отмены, чем обвиняемый. Значит, оценка качества работы судьи ухудшится. Зачем же оправдывать, рискуя получить отмену?

³ Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

Когда принимали Концепцию судебной реформы, говорили, что такие показатели не годятся для оценки деятельности судей, они лишь показывают общий объем судебных решений и их виды, не отражая ни качества судебного разбирательства, ни обоснованности судебных актов. К сожалению, на практике от их использования так и не отошли, хотя это не только маскирует подлинное состояние судебного рассмотрения конкретных дел, но и искажает цели и результаты судебной деятельности.

Апелляция, кассация, надзор

– По Конституции РФ каждый может претендовать на пересмотр решения по его делу в вышестоящем суде, то есть дело может быть рассмотрено по его желанию двумя инстанциями – первой и второй. При этом вторая должна действовать по правилам суда первой инстанции. Считается, что один суд (первой инстанции) может ошибиться. Но если два суда по одним и тем же правилам рассмотрят дело, то ошибка значительно менее вероятна. А по жизни принятое судебное решение практически невозможно изменить. Почему так происходит?

– Потому что в России в подавляющем большинстве дел — по всем гражданским и уголовным делам, кроме решений и приговоров, выносимых мировыми судьями, — нет апелляционной инстанции, которая рассматривала бы дело заново по правилам суда первой инстанции. Она существует только в арбитражном судопроизводстве.

Вторая инстанция у нас кассационная. Пойдите в Мосгорсуд, который адвокаты уже много лет называют «Мосгорштампом», или в любой вышестоящий суд. Он тратит на рассмотрение многотомного дела максимум 20 минут и, естественно, не успевает выслушать стороны, тем более свидетелей. Рассматриваются только письменные материалы, ни по каким делам не исследуются доказательства.

Более того, процессуальный закон позволяет судам, проверяющим судебные решения, поступать по собственному произволу, потому что в законе написано, что суд «может проверить», «имеет право исследовать доказательства», «может привлечь новые материалы». Но нигде не написано «обязан». Отсюда рождается возможность колоссальной дискриминации. Надо сказать, что тот образ деятельности, который сложился при существующем недостатке кадров,

при громадном количестве дел во второй инстанции, уравнивает всех — конечно, в худшую сторону, так как во второй инстанции практически никогда не проверяют доказательства. Мы не имеем системы выявления и исправления судебных ошибок — и это страшно! А после второй инстанции решение вступает в законную силу.

— **У недовольного остается последняя надежда на надзорную инстанцию...**

— Компенсировать отсутствие апелляционной инстанции надзор не может, потому что осуществляется по относительно небольшому числу дел. Кроме того, будет там рассмотрено дело или нет, зависит не от гражданина, а от должностных лиц высших судов. В последнее время это усмотрение закон старался отчасти ограничить, однако оно все равно есть. Но отказаться в России от надзора на фоне того, что внизу никто не выявляет ошибок, пока нельзя.

Нельзя, несмотря на то, что надзорная инстанция может ухудшить положение подсудимого. По закону ухудшить положение подсудимого может только та инстанция, которая фактически исследует доказательства по делу. Надзорная инстанция этим не занимается. Но ее указание о том, что нужно ухудшить положение подсудимого, обязательно для нижестоящих судов при вторичном рассмотрении ими уголовного дела. Это противоречит конституционному принципу независимости суда, да и фундаментальному принципиальному положению о принятии судом решения только на основе внутреннего судебного убеждения.

Поэтому Конституционный суд расценил ухудшение положения подсудимого в ходе надзорного производства как повторное осуждение за одно и то же и исключил это. Законодатели учли его позицию при принятии нового Уголовно-процессуального кодекса. Однако в дальнейшем по инициативе Уполномоченного по правам человека в РФ Конституционный суд откорректировал эту норму, указав, что если при рассмотрении дела допущены существенные (фундаментальные) нарушения и это необходимо для обеспечения интересов потерпевшего, то в надзорном порядке можно отменить судебный приговор, ухудшив положение осужденного или оправданного.

На мой взгляд, тем самым оказались искажены цели и способы защиты прав потерпевшего, не говоря уже о правах осужденных или оправданных. Получается, что наш закон мотивирует потерпевшего всегда стремиться к возмездию. Он может рассчитывать взыскать

ущерб только с осужденного — значит, этого последнего надо осудить «по полной программе» даже за преступление, которое не доказано. Иначе ничего не взыщешь. Это абсолютно неверный подход. Государство должно иметь специальные фонды для полного восстановления прав потерпевших, чтобы их законное желание получить возмещение не могло отрицательно влиять на законность в уголовном преследовании. Потерпевшему должно быть выплачено все, что необходимо для возмещения морального и материального ущерба, восстановления здоровья и имущественного положения, для обеспечения его безопасности. Если ему опасно оставаться там, где он живет, из-за возможности отмщения, то он должен жить в другом месте, под другими именем и фамилией.

Все это предусматривается международными соглашениями о защите жертв преступлений и реализуется в практике развитых стран. И почти ничего из этого не делает наше государство. Практикуется за счет возможностей надзорных инстанций менять в худшую сторону состоявшееся решение — даже оправдательный приговор. Тогда как международный стандарт это допускает только в силу новых или вновь открывшихся обстоятельств, если они доказаны и без отмены приговора невозможно восстановить права, нарушенные как преступлением, так и судебным актом.

— **Когда исчерпаны внутригосударственные способы правовой защиты, Конституция РФ предоставила гражданам право обращаться в международный суд по правам человека.**

— Да. Разработчики Конституции надеялись, что внутригосударственные способы правовой защиты у нас будут обширными — апелляционная инстанция, ревизионная инстанция. Увы. Страсбургский суд признал российские надзорные инстанции неэффективным средством судебной защиты и объяснил специально для наших граждан: не обращайтесь после второй инстанции в ваши надзорные инстанции, вы можете пропустить срок на обращение в Страсбург. Поток дел туда из России существует.

Социальный контроль над правосудием, открытость судебных заседаний

— **Тамара Георгиевна, как обстоят дела с социальным контролем над правосудием?**

— В действующих российских законах провозглашается, что рассмотрение дел судами происходит в открытых заседаниях с участием заинтересованных лиц на основе состязательности и равноправия сторон. Присутствие публики обеспечивает социальный контроль над правосудием. Общество должно иметь возможность контролировать, что в судебных залах творится не расправа, а справедливое разбирательство. Такой контроль заставляет суд вести себя должным образом, соблюдая установленные процедуры... К сожалению, эти принципы зачастую остаются только декларациями, их разрушают многочисленные нормативные правила и практика.

Правила об открытых судебных заседаниях в законе сформулированы гораздо лучше, чем реализуются в жизни. Судьи позволяют себе необоснованное закрытие заседаний, а реакции на эти нарушения нет, хотя в законе она предусмотрена. Закрытие судебного заседания, не отвечающее требованиям закона, рассматривается в процессуальных кодексах как основание для отмены судебных решений.

В законодательстве определен список условий, когда судья вправе закрыть слушание. У нас он даже более ограничен, чем в законодательстве европейских стран, где допускается закрывать заседание в интересах правосудия. И вот, ссылаясь на международные стандарты, российские судьи закрывают судебные заседания. Однако международное сообщество трактует интересы правосудия как необходимость закрыть заседание лишь в интересах защиты людей, обратившихся в суд. У нас напротив: мешает суду публика в зале — удалим ее. Поэтому для нас важно, чтобы принимались меры для того, чтобы залы судебных заседаний были открыты для всех желающих и входить в них можно было не по пропускам, а просто удовлетворив требования металлоискателя.

— Лучше бы нам зарубежный опыт перенять в другом – скажем, вести онлайн-трансляцию суда в интернете, обеспечить возможность любому человеку подойти к компьютеру и ознакомиться с решениями конкретного суда.

— Это предусмотрено Государственной программой развития судебной системы на 2007–2011 годы. Президент поручил правительству разработать меры, позволяющие внедрить и интернет-трансляцию для обеспечения участия сторон в судебном заседании, и электронные базы судебных актов. Но легко записать на бумаге, сдвинуть же с места бюрократическую машину трудно. Программа рассчитана на период до 2011 года и пока не реализована.

В программу заложено и ведение полной аудиозаписи всех судебных заседаний. Она позволила бы понять, какие процессуальные нормы нарушил судья, достойно ли он вел себя в процессе, не ущемил ли чьи-нибудь права, действительно ли исследовал доказательства, имеются ли они, если он потом на них сослался в судебном решении.

Сегодня же по материалам дела никто не может реально проверить, что происходило на судебном заседании, возможна фальсификация, потому что даже протокол в ходе заседания не ведется, хотя его неведение является основанием для отмены принятого акта — это пока чисто декоративная норма закона. Протокол составляется секретарем после того, как решение вынесено, и фиксирует только то, на что оно опирается. И ничего более. А должно быть наоборот: судебный акт должен вытекать из протокола, быть основан на подтвержденных им обстоятельствах. В результате вышестоящий суд лишен возможности проверить качество разбирательства.

Вывод печальный: справедливого суда в России нет!

Вспоминаю неловкую для себя ситуацию в американском суде штата. Судья рассказывал нам о суде присяжных (в скобках замечу, что у них каждый судья в любом суде выглядит как председатель Верховного суда — так он себя ощущает и так себя ведет, потому что авторитет судейской должности общепризнанно высочайший). Я заинтересовалась, насколько быстро присяжные могут получить протокол судебного заседания. Нормальный, с нашей точки зрения, вопрос судье показался странным. Удивленно посмотрев на меня, он ответил, что в первой половине дня заканчивается заседание, а после обеда присяжные могут получить протокол. Всё просто: на судейском столе стоит микрофон, запись транслируется в комнату для секретарей-машинисток. Или аппаратура с голоса переводит информацию в текст. Даже если такой аппаратуры нет, машинистке достаточно аудиозаписи.

Просто поставьте в судах микрофоны! Микрофоны, аудиозапись, интернет, компьютеры — проблема не техническая, не финансовая, а политическая.

К этому надо добавить и достаточно новое явление — заочное рассмотрение уголовных дел. Закон допускает его по ограниченным основаниям и по узкому кругу дел. В нарушение закона на практике суды путем заочного осуждения стали освобождаться от приостановленных дел в тех случаях, когда обвиняемые не найдены, потому что

их плохо искали, совсем не искали или просто неправильно вызывали в суд. Возражать против обвинения в суде некому, осужденные не будут отбывать наказание, не будут жаловаться на судебные акты — что удобно. Нет и контроля над правосудием со стороны общества — никто вообще может не узнать о состоявшихся приговорах. И подобных дел много. Есть ли польза от такого правосудия? Но суд может отчитаться: нерассмотренных дел не осталось.

Состязательность процесса

— **Одной из основных целей судебной реформы было превращение процесса из инквизиционного или, в лучшем случае, смешанного, когда соединены розыскные элементы и состязательные, в исключительно состязательный. Перед судом должны стоять два равноправных спорщика.**

— Но не равнообязанных. Государство по определению сильнее тех, кто с ним спорит. Гражданин не может быть поставлен в равные условия с государством. Норма, предусматривающая состязательность и равенство сторон в суде, была принята, чтобы укрепить позиции слабой стороны в публичном процессе, то есть стороны защиты. При этом было определено, что следователь, собирая доказательства обвинения, обязан действовать строго в пределах, разрешенных законом. Иначе они будут признаны ничтожными.

На практике эти процессуальные ограничения произвольно распространили на доказательства, представляемые стороной защиты. Стали требовать, чтобы сведения, которые она приносит в уголовный процесс, были получены в соответствии с процедурами получения доказательств стороной обвинения. Но адвокат работает на основе других правил и полномочий. Он не проводит ни обысков, ни допросов, ни выемок, никаких других действий, на которые уполномочены государственные органы, в том числе связанных с серьезными ограничениями прав. Это разрешено только государственным органам, поэтому установлены правила, которые должны соблюдаться ими в качестве обязательных для получения допустимых доказательств.

То, что следственные действия в установленной форме могут проводиться только стороной, доказывающей обвинение, не желают слышать ни следователи, ни прокуроры, ни суды. Все, что представляет

адвокат, не включается в совокупность доказательств по делу, выбрасывается в корзину как недопустимые доказательства — он же не произвел такие следственные действия. Хотя доказательства защиты должны проверяться только с точки зрения достоверности. Это правило вытекает из презумпции невиновности, потому что любой материал, из которого может возникнуть сомнение в доказательстве обвинения, должен приниматься и проверяться. Пока сомнение не опровергнуто, сторона обвинения не может настаивать на доказанности своего обвинительного тезиса и действует противоположный тезис: обвинение не доказано. Увы, во многих случаях происходит иначе.

Перед нами яркий пример того, как в высшей степени положительное правило, обращенное только к процедурам и субъектам обвинения, закрепленное в Конституции и процессуальном кодексе, перевернуто с ног на голову неразумной, мягко выражаясь, практикой. Хотя она вполне разумна с точки зрения узковедомственных интересов органов, поддерживающих государственное обвинение. Они это делают, потому что так им легче и удобнее.

— **Многие убеждены, что расширение сферы частного обвинения значительно оздоровило бы наше правосудие. Если у прокурора появится конкурент в лице адвоката, нанятого гражданином, можно будет возбуждать уголовные дела и без исполнительной власти. Активный гражданин, видя коттедж на берегу реки в охранной зоне, не станет рассуждать, почему прокурор бездействует, а наймет адвоката и возбудит дело.**

— Действительно, расширение сферы частного обвинения делает процесс более состязательным. Без вмешательства государства одно лицо обвиняет другое в нарушении закона. Это помогло бы с помощью суда обеспечивать общественные интересы, даже несмотря на нежелание государственной или местной власти делать это. Если говорить об экологических преступлениях, о нарушениях милицией гражданских свобод и т.п., то право граждан привлекать чиновников, в том числе в погонах, к уголовной ответственности в порядке частного обвинения образумило бы многих.

— **В законах «О защите прав потребителей» и «Об акционерных обществах» введено понятие «иск в защиту неопределенного круга лиц». Но такие иски до сих пор невозможны, так как их процедура не прописана в Гражданско-процессуальном кодексе.**

— К сожалению, это наша традиция. У нас всегда умаляли значение жалобы в общих интересах, недооценивали (а может быть, напротив, переоценивали как нечто опасное) роль такого иска граждан против государства. Право граждан выступать в суде в защиту не только своего, но важного для многих интереса, то есть по сути общественного, в России крайне ограничено. Такие правомочия под разными названиями известны в различных системах права и имеют экономическую подпорку. Ведь одно дело — подать иск, скажем, по поводу своего бракованного пылесоса, и совсем другое — в защиту всех обманутых изготовителем покупателей. Иные стимулы, расходы, иной стереотип поведения, иная его эффективность и иная ответственность нарушителя.

Отрицая возможность такого социально значимого обращения к суду, чего, собственно, мы добиваемся? Чтобы у граждан не было мотивации и правовых средств отстаивать в суде верховенство закона для всех?

Суд присяжных

— **Нередко приходится слышать, что в отношении суда присяжных мы копируем иностранный опыт.**

— Неправда, мы взяли его из российской истории. Когда в царской России вводили суд присяжных, высказывалось много сомнений, светила юриспруденции говорили: как можно вводить такой суд в стране, где приказ начальника всегда значил больше, чем закон. Да еще и при поголовной неграмотности! Но и в тех конкретных, не лучших российских условиях присяжные выносили справедливые приговоры. Возьмите книгу «Эмпирические законы деятельности российского суда присяжных» выдающегося исследователя Бобрищева-Пушкина. Он рисует впечатляющую картину результатов деятельности суда присяжных: 40% оправдательных приговоров! Почему-то думали, что это от жалости. Нет, были две совсем иные причины для оправдания. Для царской России они были явными, и для нас их значение тоже не исключено.

Первая — негодность законодательства, не отвечавшего общественным потребностям. Приведу пример из советского времени, когда была предусмотрена уголовная ответственность за недоносительство в отношении близких родственников. Сегодня в Конституции РФ записано: никто не обязан давать показания против своих близких. Это общепризнанный международный, общечеловеческий стандарт.

Но в СССР действовал нечеловеческий уголовный закон. И присяжные в проводившейся тогда научными исследователями серии экспериментальных процессов, например, отказались осудить мать, которая не донесла на сына. Понятно, что это была коррекция неправового закона. Может, и не лучший способ корректировать закон, но он помогает людям выжить, пока властные инстанции не осознают необходимость его не отменить.

Вторая — отсутствие убедительных доказательств. Даже если доказательств недостает, прокурор и судья привычно склоняются в сторону обвинения. Судьи могут действовать по указке: надо назначить виновного за какое-то преступление — судьи-профессионалы с этим могут согласиться. Другое дело — 12 присяжных, с которыми в этом смысле договориться значительно труднее или невозможно. Они не имеют ничего общего с органами, преследующими обвиняемого от имени государства, не несут ответственность за успех уголовного преследования и понимают, что и они сами, и люди из их окружения могут необоснованно, случайно оказаться на скамье подсудимых. Плядя в глаза такому подсудимому, присяжные, как правило, не могут признать его виновным, если у них есть сомнение в доказанности его вины. У присяжных нет мстительных мотивов, которые, как правило, имеются у потерпевших и могут присутствовать у обвинителей. Они не из профессиональной юридической, а из той же социальной среды, к которой принадлежит обвиняемый, чисто по-человечески понимают значение осуждения, не будут осуждать зря, не возьмут на себя такой грех только для того, чтобы успокоить общественность: дескать, виновный наказан.

Показательный пример: присяжные оправдали подростков, обвиняемых в подготовке покушения на губернатора Санкт-Петербурга. Весь ход судебного разбирательства говорил о том, что дело подстроено. И присяжные справедливо отказали государственному обвинению.

Присяжные нужны как объективный камертон, должны страховать от необоснованного обвинения. Если качество следствия не дает оснований утверждать, что вина доказана, подсудимый должен быть оправдан. Представьте себе, что невиновный человек при сомнительных доказательствах будет посажен на много лет в тюрьму. Это угроза не только тому, кого судят, а каждому члену общества. Если в практике уголовного преследования сомнения толкуются не в пользу обвиняемого, то каждый рискует попасть на скамью подсудимых в качестве назначенного виновного: достаточно просто не вовремя пройти мимо места преступления.

А когда присяжные выносят оправдательные приговоры, которые со стороны кажутся нам «дикими», необоснованными, как, например, по делу Ульмана, это значит, что следствие плохо работало и не представило достаточно доказательств, не устранило сомнения в виновности. Или вопросы присяжным были сформулированы неправильно. Манипулирование вопросами обычно приводит к необоснованному обвинительному вердикту, но противников суда присяжных это не волнует.

— Как подбираются присяжные? Кто они? Может ли ангажированный судья повлиять на их состав?

— Присяжные — вовсе не бабушки-пенсионерки и не бомжи, как у нас модно писать в газетах. Среди них почти половина — люди с высшим образованием. А если дело в бабушке, то ей коллега объяснит, почему он не согласен с тем, что доказательств достаточно. И она поймет, ведь речь идет не о юридических тонкостях, а о доказанных или недоказанных фактах.

Как отбираются присяжные? Есть общие списки избирателей, из которых будущие присяжные должны отбираться исключительно путем жребия, случайной выборки — скажем, каждый десятый. Это первый этап отбора. Далее из них для конкретного процесса отбирают и вызывают в суд не менее 40 человек, отвечающих формальным критериям, названным в законе. Это второй этап. На третьем этапе в судебном заседании с приглашенными кандидатами в присяжные беседуют сторона обвинения и сторона защиты, чтобы выбрать из них по своим представлениям объективных и отвести необъективных, что сделать не так просто. Судья не вправе самовольно вычеркнуть присяжного из списка. Он может это сделать только в том случае, если сторона обвинения или защиты приведет мотивы, которые, по ее мнению, свидетельствуют о том, что присяжный может быть необъективным. Кроме того, каждая сторона вправе сделать два немотивированных отвода. Казалось бы, все хорошо. Но на первых двух этапах представители обвинения и защиты не присутствуют, отбор происходит с участием судейских помощников или судьи. Значит, случайность выборки не гарантирована.

— Какие перспективы у суда присяжных в России?

— Когда в России в 1993 году вводили суд присяжных, он использовался первоначально только в судах 10 субъектов Федерации, в 1998 году — в судах 19 субъектов. С 2002 года был утвержден

поэтапный порядок введения суда присяжных в субъектах Федерации. В результате с 2010 года суд с участием присяжных по установленным законом делам о тяжких и особо тяжких преступлениях действует на всей территории России. Он рассматривает дела об этих преступлениях только в том случае, если об этом ходатайствует обвиняемый. Доля дел, по которым обвиняемые заявляли такие ходатайства, за прошедшие годы колебалась от 18 до более 40% всех отнесенных к подсудности суда присяжных. В последние годы она уменьшается. Показательно, что суды присяжных выносят оправдательные вердикты примерно в 15% всех рассмотренных дел, а профессиональные судьи — только в 0,6%. По мере распространения действия суда присяжных на всю территорию страны росло абсолютное число оправданных судом с участием присяжных.

Однако в последние годы сужаются возможности суда присяжных: из его компетенции изъяты уголовные дела о государственной измене, шпионаже, диверсии, массовых беспорядках, попытках захвата власти, все дела, связанные с государственной тайной. Нет и не планируется суд присяжных по гражданским делам, хотя есть категории гражданских дел, где он очень помог бы — например, семейные дела о разделе имущества, о разделе детей, трудовые конфликты.

По уголовным делам следовало бы обеспечить обвиняемым возможность ходатайствовать о рассмотрении дела судом присяжных, как минимум, во всех делах, где обвиняемый не признает себя виновным. Например, нелогично, что суды присяжных решают вопрос о виновности только в делах о тяжких квалифицированных убийствах — совершенных общеопасным или особо мучительным способом или в отношении нескольких лиц. Но есть жестокие убийства, не имеющие этих отягчающих признаков, есть взяточничество, разбой и другие преступления, где присяжные могли бы реально контролировать доказанность виновности, чтобы исключить осуждение невиновных. И если компетенция присяжных, по мнению власти, требует сокращения в делах, касающихся охраны власти, то их следовало бы допустить в другие дела.

Нельзя признать обоснованным исключение суда присяжных и в делах об экономических преступлениях якобы потому, что они не смогут в них разобраться. Прекрасно разбираются. И это доказано практикой по конкретным делам. Они видят, что человека судят за то, что другие делают каждый день без всякой угрозы осуждения, понимают, что нельзя судить человека за правомерные сделки или ошибку

в бухгалтерской отчетности, за выполнение им должностных функций без умысла на совершение преступления или только для того, чтобы лишить его бизнеса и собственности...

Уроки судебной реформы

— **Тамара Георгиевна, почему за прошедшие два десятилетия так и не реализован запрос общества на справедливый суд?**

— Начавшаяся в 1990-е годы реформа недолго сохраняла свои темпы и направление. Многие нововведения, ориентированные на обеспечение защиты прав и свобод во всех сферах жизни беспристрастным, компетентным и законным судом, с самого начала встречали сопротивление со стороны и реформируемых судов, и законодателей (достаточно напомнить нежелание вводить судебный арест или суд присяжных). Раскололась юридическая среда, часть правоведов — теоретиков и практиков — так и не приняла идеи состязательного правосудия, отказа от надзорных функций прокуратуры и замены их судебным контролем, апелляционные процедуры проверки судебных решений вышестоящим судом по правилам суда первой инстанции и т.д.

Смысл новаций с самого начала искажался правоприменением, старые практики побеждали, приспособлявая новые нормы к укоренившимся стереотипам, тем более что в правоохранительной системе было распространено мнение, будто реализуемые реформы не могут привести к положительным результатам.

А после 2000 года начались откровенные изменения в правовом статусе судей, ограничившие конституционные стандарты их несменяемости и неприкосновенности. Сегодня власть не соглашается на введение судов разных видов юрисдикции — административных и судов по делам несовершеннолетних, но с одобрением относится к предложению иметь в России единый высший суд, который стал бы руководить конституционным, арбитражным, административным, гражданским и уголовным судопроизводством. Суды ищут пути для того, чтобы избежать пересмотра судебных актов, нарушающих международные нормы, и не принимать системные меры для устранения таких нарушений в будущем. Независимость суда и цель исправления в высших судах ошибочных судебных актов уступают место задаче обеспечить правовую стабильность, неверно толкуемую как основание для отказа в доступе к судам для защиты

права. Во многих случаях сами высшие суды насаждают единообразную, но неправовую практику отказа от конституционных принципов судебной власти и правосудия. Теперь считается, что судебная реформа в основном завершилась, хотя легко проводятся изменения даже в конституционные законы о судах под предлогом «обеспечить совершенствование деталей регулирования». Но часто это меняет конституционную суть закона.

Общество не готово противостоять тем, кто добивается послушного правосудия. Но тогда суды обречены быть частью механизма всевластия государства, которое рассматривает личность не как равноправного субъекта во взаимоотношениях с государственными структурами, а исключительно как объект своей деятельности. В России ни государство, ни общество, к сожалению, пока не проявляют своей приверженности идеям самостоятельности и независимости судебной власти. Нереализованные конституционные обязательства по формированию независимой судебной власти фактически привели к тому, что опять вернулись отвергнутые Концепцией судебной реформы и Конституцией советские цели деятельности судов и судей. Их мобилизуют на проведение различных кампаний, на борьбу с коррупцией, терроризмом и другой преступностью, на ограничение деятельности различных институтов гражданского общества (например, некоммерческих организаций), на повышение собираемости налогов и штрафов, используют для передела собственности. В спорах гражданина с органами государства уже дежурно звучит, что у суда нет оснований не доверять должностным лицам. Движущим мотивом в судопроизводстве не стало обеспечение правосудием прав и свобод — и решения, и поведение судей диктуются целью самосохранения, выживания в системе. Общество, высказывая обоснованные претензии к качеству правосудия, вряд ли осознает, что суды вновь рассматриваются как элемент политической власти, но не как ее противовес.

Как известно, предназначение правосудия в том, чтобы суд вершил, «озвучивал» право, обеспечивал его верховенство. Если это не состоится, то не состоится ни правосудие, ни правовое государство.

*Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Апрель 2010 года*

КГБ И РАДИКАЛЬНЫЕ ПЕРЕМЕНЫ

Интервью с **Виктором Валентиновичем Иваненко**

Биографическая справка

– в 1970–1986 годах работал в Управлении КГБ по Тюменской области, отвечал за безопасность нефтегазового комплекса, руководил Нижневартовским городским отделом. Последняя должность в Тюменском УКГБ – заместитель начальника управления;

– в 1986–1991 годах – старший инспектор, начальник отдела, заместитель начальника Инспекторского управления КГБ СССР;

– с мая 1991 года – и.о. председателя, с августа по ноябрь – председатель КГБ РСФСР;

– в ноябре–декабре 1991 года – генеральный директор Агентства федеральной безопасности РСФСР, министр РСФСР;

– в 1992 году – консультант, в возрасте 44 лет уволен из органов госбезопасности «по сокращению штатов»;

– с апреля 1993 года по октябрь 1998 года – вице-президент, первый вице-президент, заместитель председателя правления нефтяной компании «ЮКОС»;

– с октября 1998 года по октябрь 1999 года – советник министра по налогам и сборам РФ;

– с февраля 2000 года по февраль 2004 года – вице-президент Фонда развития парламентаризма в России;

– с февраля 2004 года по настоящее время – председатель совета директоров Арктической торгово-транспортной компании, генерал-майор запаса ФСБ, член Совета по внешней и оборонной политике, член Московского Английского клуба.

– Виктор Валентинович, что представляли собой органы КГБ СССР на рубеже 1980–1990-х годов?

– Это была мощная разветвленная структура, которая решала поставленную ЦК КПСС задачу по тотальному контролю за состоянием дел в государстве и обществе, за умонастроениями людей,

поставляла руководству страны оперативную информацию о происходивших процессах и обеспечивала высокий уровень такого контроля. КГБ также вменялось в обязанность противодействовать угрозам извне и бороться с антисоветскими элементами внутри страны.

Нельзя сказать, что эта структура была очень эффективной, как в порыве ностальгии пытаются представлять многие выходцы из спецслужб. У нее были свои плюсы и минусы. Сильные стороны проистекали из высокого профессионализма сотрудников – более высокого, чем в прокуратуре и МВД. В те годы кадры КГБ меньше были заражены коррупцией. Слабостью системы было нечеткое целеполагание, которое исходило от партийного руководства.

– Известно, что КПСС не могла считаться политической партией в европейском смысле. Это была партия-государство, ее комитеты были реальной исполнительной властью, законодательная власть была больше декорацией, законы не являлись законами прямого действия. Маркс в статье «Присяга английского солдата» показал разницу в поведении английских и германских солдат. Английский солдат не исполнял незаконный приказ, а в германской армии приказ начальника был выше любого закона. Для чехословаческих коммунистов были приказ или положения Конституции?

– Решения партии и приказы КГБ СССР.. О верховенстве закона разговоры пошли с началом перестройки. Хотя тогда это было скорее дань моде, чем внутренние убеждения. Конечно, полную аналогию с английскими и германскими солдатами провести трудно – «у советских собственная гордость». В то время внутри КГБ шло расслоение сотрудников по политическим взглядам. Не скажу, что все были так уж преданы КПСС, хотя костяк руководства КГБ составляли выдвиженцы из партийных органов, так называемый «партийный набор». Они обеспечивали проведение линии партии в каждом подразделении органов госбезопасности, выдвигали кадры на повышение, формировали кадровую политику на местах.

К тому времени произошли драматические события, связанные с падением Берлинской стены, «бархатными» революциями в Чехословакии, Польше, ГДР. Сотрудники КГБ видели, что их коллеги из Штази в ГДР выброшены на улицу, подвергались унижениям и оскорблениям. Поневоле зарождались сомнения, менялась позиция, возникали серьезные вопросы: стоит ли слепо следовать партийным установкам, особенно после отмены 6-й статьи Конституции

о руководящей роли КПСС? Эти сомнения озвучивались не в курилках, а на партийных собраниях. Но подобные вопросы жестко пресекали руководство КГБ и «партийный набор». Надо сказать, что председатель КГБ СССР В.А. Крючков, его первый заместитель Г.Е. Агеев, заместитель по кадрам В.А. Пономарев и другие были типичными партийными функционерами, внедренными в систему госбезопасности. Их ответ на подобные сомнения был однозначен: будем выполнять установки партии.

И все же дискуссии тех лет о необходимости верховенства закона не прошли бесследно и для чекистов. Даже партийная верхушка КГБ СССР «завибрировала», не решившись отдать преступный приказ на штурм Белого дома 20 августа 1991 года. Это говорит о том, что она учитывала настроения в самой системе госбезопасности. Ведь уже были прецеденты — разгон демонстрации в Тбилиси, трагичные события в Вильнюсе в январе 1991 года, крайне негативно воспринятые обществом. Никому не хотелось подставляться.

— Страна находилась в тисках валютного голода, цены на нефть упали, закупать продовольствие за рубежом было не на что. Обострился вопрос: как выйти из этого положения? Экономистов, побывавших в командировках в странах Восточной Европы, спецслужбы просили составлять отчеты о том, как там проходят экономические реформы. Приходилось ли Вам видеть аналитические материалы, которые сотрудники КГБ готовили на основе таких отчетов и направляли в ЦК КПСС? Насколько они отражали реалии?

— Из того, что мне довелось читать, отмечу интересные докладные записки, которые исходили из 1-го Главного управления (сегодня это Служба внешней разведки). Я часто общался с его руководителем Л.В. Шебаршиным. В этих записках была попытка критически осмыслить зарубежный опыт, в том числе стран Восточной Европы. Но надо учитывать, что в КГБ, как и в партийных органах, было принято подгонять информацию под вкусы того, кому она предназначалась: если для секретариата ЦК, то не дай Бог, чтобы там оказались недовольны излишней остротой информации. Сочтут, что она необъективна, обвинят в антипартийном толковании. Поэтому на стадии редактирования докладные записки сильно «причесывались». За робкими формулировками порой уже невозможно было разглядеть разумные предложения. В этой информации я не видел чего-то

такого, что помогло бы М.С. Горбачеву найти выход из сложного положения, в котором оказалась страна.

— В связи с этим интересно сравнить степень опасности для социалистического строя извне и со стороны внутренних процессов. Мы помним термин «агенты влияния».

— Руководство КГБ СССР, прежде всего В.А. Крючков, считало, что все зло у нас идет от внешних врагов, от империалистических разведок, от их агентов влияния, поэтому и был запущен этот термин. Я в то время занимался проблемами экономической безопасности, в Инспекторском управлении КГБ СССР курировал территориальные органы. К нам стекалась информация из регионов, и я понимал, что процессы, происходившие в СССР, гораздо опаснее всех происков империалистических разведок, вместе взятых. Мы пытались донести эту мысль до нашего руководства, но она воспринималась как крамола. Реакция была примерно такой: «Вы сомневаетесь в прочности нашего строя? Уверенно двигаться вперед нам мешают внешние враги и отдельные внутренние экстремистские элементы».

Во время поездок по стране я встречался с крупными хозяйственниками, с руководителями нефтегазового сектора, был знаком с В.С. Черномырдиным. Они доказывали, что наш нефтегазовый комплекс находится на грани издыхания, он не может все время выручать страну, нельзя так форсированно эксплуатировать его, нужна передышка, нужны инвестиции. После беседы с известным нефтяником А.Е. Кавказовым я направил докладную записку в ЦК КПСС, где писал, что нельзя продвигать концепцию форсированного развития добычи, так варварски осваивать новые месторождения. Ведь мы губили месторождения, закачивали воду для поддержания давления и рвали пласты, фактически грабили своих потомков. Необходимо было развивать нефтехимию, глубокую переработку нефти, использовать попутный нефтяной газ. Но мне объяснили, что я неправильно понимаю стратегию развития нефтегазового комплекса и лезу не в свои дела...

Другой пример. В 1990 году я был вместе с начальником Инспекторского управления КГБ на судостроительном заводе «Звездочка» в Архангельске. Представитель Минобороны, показывая нам его состояние, сетовал: наша страна не может бесконечно участвовать в гонке вооружений, мы передовые по атомным подлодкам, но у нас люди живут в бараках, социальная сфера безнадежно отстала. Это не может продолжаться вечно, когда-нибудь приведет если не к социальному

взрыву, то к другим негативным процессам. Об этом люди говорили открыто, и это мы тоже пытались донести до руководства. Были беседы и с учеными, которые подавали свежие идеи.

– **Какие?**

– О том, что надо менять экономическую систему. Идея очень осторожно, но продвигалась. Например, С.С. Шаталин говорил о необходимости перехода к рынку. Такие разговоры шли везде, в том числе в органах госбезопасности. Впрочем, по наивности или некомпетентности мы не понимали, что внедрить рыночную экономику, не трогая политическую систему, не получится. Надеялись, что наше руководство, глядя на китайский пример, сделает нечто похожее, но родное, и тогда... Иначе как наивностью это не назовешь. Говорили и о том, что надо менять и систему госбезопасности.

В.А. Крючков воспринимал некоторые наши предложения – возможно, из необходимости маневрировать, приспособливаться к новым условиям. Мой шеф и учитель С.В. Толкунов выдвинул тезис о том, что мы своей деятельностью должны вписываться в процессы демократизации общества, прекратить использовать одиозные приемы работы с инакомыслием – например, прекратить профилактику инакомыслия и выдачу за это официальных предостережений. Поясню, о чем речь. К концу 1980-х годов уже не сажали за антисоветскую агитацию, за «систематическое распространение клеветнических размышлений, порочащих советский государственный и общественный строй». Но официальные предостережения делались – в частности, ленинградскому социологу А.Н. Алексееву и другим инакомыслящим.

Профилактика – это промывание мозгов конкретному гражданину. Человека вызывали в органы КГБ или созывалось собрание. С участием общественности ему объясняли, в чем он не прав, чем его деятельность противоречит линии партии, какой вред он наносит своими взглядами и публикациями, к чему в конце концов может скатиться – станет «слугой империализма», будет «лить воду на мельницу империалистических разведок» либо совершит уголовное преступление, предусмотренное статьей УК РСФСР об антисоветской агитации и пропаганде. То есть его фактически предупреждали: если он не прекратит свое инакомыслие и неправильное поведение, то по этой статье пойдет в тюрьму, и старались вырвать обещание «я больше не буду». Многим людям эти профилактические мероприятия исковеркали жизнь.

Официальное предостережение применялось, когда речь шла о более опасных для партии проявлениях инакомыслия. Предостережение утверждалось прокурором. Практика официальных предостережений, особенно в органах военной контрразведки, иногда доводилась до абсурда, поскольку была гонка за количеством этих мероприятий.

– **Когда в Ленинграде был создан клуб «Перестройка», две дискуссии о назревшей экономической реформе удалось провести в Доме научно-технической пропаганды. В зале для третьей дискуссии организаторам было отказано. Несколько месяцев не удавалось договориться ни с одной организацией. За этим просматривалось противодействие органов КГБ, которые не советовали руководителям организаций, имевших залы, предоставлять их неформалам-экономистам.**

– Такая технология противодействия реализовывалась в тесной связке с райкомами, горкомами, обкомами КПСС. Органы КГБ ничего не делали без санкции соответствующих партийных комитетов. Кому-то не предоставляли помещение для дискуссий не по инициативе оперуполномоченного КГБ, а по указанию соответствующего партийного комитета. Хотя отмечалась и ретивость чекистов, достойная осуждения. Мне приходилось сталкиваться со случаями, когда руководитель оперативной группы КГБ советовал сбрасывать с крыши снег на головы пикетчикам. Пусть чуть-чуть, но напакостить.

– **По своей истории, по менталитету сотрудников органы госбезопасности должны были негативно относиться к частной собственности, стремлению к прибыли. Они должны были неизбежно войти в конфликт с политикой, проводимой Горбачевым, с политической гласности и демократизации...**

– По моим наблюдениям, политика Горбачева вызывала изжогу у многих чекистов, они его считали человеком без определенной стратегии, говоруном, опасным для будущего. На съезде народных депутатов один из наших авторитетных писателей хорошо сказал: «Мы подняли самолет в воздух и не знаем, куда садиться будем». Разговоры о перестройке, о демократии воспринимались тяжело. «Ты лучше, милый человек, скажи, что нам делать?» Ведь никто не отменял повседневную оперативную работу, которая является сутью этой профессии. Работник спецслужб должен вербовать, устанавливать доверительные связи, получать информацию. А для чего?

Чекисты – в большинстве своем люди консервативные. Только некоторые искали выход из положения, в котором оказалась страна. Остальные хотели стабильности, сидеть в своей крепости и решать поставленные начальством задачи. Они – люди конкретные, им нужен приказ. Сформулируйте задание. А четкости в формулировках заданий в то время не было. Решения коллегии КГБ СССР состояли из общих фраз. «Углубить», «расширить», «повысить уровень» – сплошные призывы.

– Характерно, что научные работники и предприниматели понимают, что соблюдение закона гарантируется только системой сдержек и противовесов во власти. А у военных, в том числе у работников спецслужб, эта идея встречает глухое непонимание. С чем это связано?

– Люди в погонах подневольные. Это не предприниматель, который сам составляет бизнес-план и ищет эффективные решения. На вопрос: «Почему вы так плохо работаете?» – чекисты отвечали: «Как нами руководят, так мы и работаем». В органах КГБ того периода существовала четко расписанная система принятия решений. Именно система инструкций, ведомственных приказов, указаний. Через них «красной нитью» проходило уважение к закону. Опыт 1930-х годов все-таки был осмыслен. Хотя отношение к покаянию было противоречивым.

В мае 1991 года я был назначен на должность и.о. председателя КГБ РСФСР и готовился выступить с докладом на всероссийском совещании. Я хотел написать в докладе, что мы, чекисты, должны принести покаяние, осмыслить, какой вред наши предшественники нанесли стране, и не повторить подобного в будущем. Но против этого стали возражать даже мои сотрудники, я вынужден был отказаться от своей затеи. Тема покаяния не принималась. Считалось: почему мы должны каяться? Мы честно обрабатываем свой хлеб, получаем информацию, заводим дела, предотвращаем чрезвычайные происшествия, разоблачаем агентуру зарубежных разведок. Да, мы осуждаем преступления наших предшественников, совершенные в 1930-е годы. Особенно приказ 1937 года о квотах на расстрел, на посадку. Тогда Ежов определил каждому краю и области нормативы – сколько надо по этой категории расстрелять, сколько посадить «антисоветских» элементов. Многие руководители территориальных органов НКВД просили увеличить этот план, чтобы досрочно получить награды

и звания. Многие сами погибли в этой мясорубке: пришли другие – и их же пропустили по этому приказу. На Бутовском полигоне лежат почти все начальники территориальных органов НКВД тех лет.

Чекисты готовы были критически осмыслить, осудить содеянное, но не покаяться. Покаяние должно было прежде всего предотвратить глупости с профилактиками и официальными предостережениями, прекратить борьбу с инакомыслием, перестать сбрасывать с крыш ледяные камни на демократов. Глупости, к сожалению, продолжались. Вспомним хотя бы историю ссылки академика А.Д. Сахарова в Горький. Он за всю свою жизнь там ни разу не обернулся, хотя за ним постоянно ходила служба наружного наблюдения. Я спрашивал: «Зачем?» Отвечали: «Руководство КГБ СССР велело». Более того, это руководство отмечало борцов с инакомыслием быстрее, чем сотрудников, выявлявших связи вражеских разведчиков и работавших по другим направлениям. Именно те, кто организовывал такую слежку, быстрее получали звание почетного чекиста – высшую ведомственную награду.

– Виктор Валентинович, расскажите о создании КГБ РСФСР – этом троянском коне демократов.

– Тут встретились два потока – «сверху» и «снизу». Чекисты искали выход. Как я уже говорил, после событий в Восточной Европе усилились тревожные ожидания, чувствовалось, что нечто подобное назревает и у нас. «Сверху» поступил сигнал – Россия приняла Декларацию о суверенитете. И тут же осознали, что в стране нет своего органа КГБ, ее защищают союзные органы.

Я был тогда заместителем начальника Инспекторского управления КГБ, и меня часто посылали на «круглые столы», где демократы жестко критиковали мои выступления по поводу перестройки работы органов госбезопасности. После одного из таких «круглых столов» осенью 1990 года депутаты Верховного Совета РСФСР С.В. Степашин, Б.Т. Большаков, И.П. Никулин и другие стали обсуждать со мной, а затем общими усилиями проталкивать идею создания российского органа государственной безопасности, соответствующего демократическим устремлениям в обществе и работающего под руководством законной российской власти. Об этой идее рассказали Б.Н. Ельцину. Я озвучил ее руководству КГБ СССР: раз принята Декларация о государственном суверенитете России и стоит задача демократизации, давайте создадим отдельный, российский Комитет

госбезопасности. Поначалу оголтелые партократы приняли это предложение в штыки. Но В.А. Крючков поддержал идею, для него это тоже был шанс «подстроиться», может быть, внедрить демократам своего троянского коня.

К маю 1991 года мы с депутатами подготовили документы о разграничении полномочий между КГБ СССР и КГБ РСФСР. Затем состоялась встреча Ельцина и Крюčkова, 6 мая они подписали протокол об образовании КГБ РСФСР со статусом союзно-республиканского государственного комитета. Меня назначили и.о. председателя нового ведомства.

Возможно, Крючков пошел на это, как бы отмахиваясь от назойливой мухи: «Если вы так хотите, я подпишу и это». Штат у нас был смехотворный — 13 человек на всю Россию, потом его увеличили до 20. Из союзного КГБ поступило любезное предложение: пользуйтесь нашей инфраструктурой, берите информацию из наших массивов, но туда же вносите свою информацию. Как только мы попытались получить сокровенную информацию, оказалось, что это предложение — блеф. Мне нужно было информировать Бориса Николаевича о процессах, происходивших в армии, о разоружении, чтобы он представлял, какая там таится опасность, в каком состоянии находятся ядерные заряды и т.п. Мне это зарубили сразу: «Вы не должны давать ему эту информацию, он будет использовать ее в борьбе с союзным руководством».

Борьба действительно шла жесткая. Я оказался между двух огней. Подавая информацию Ельцину, я вынужден был «приглаживать» ее. Он это видел и открыто говорил об этом. Где-то невозможно было сгладить остроту ситуации: в каком-то городе муки оставалось на два дня, солдаты побросали оружие и разошлись, на важнейших объектах назрели предпосылки к чрезвычайным происшествиям... Крючков рассчитывал, что я буду управляемым. Я надеялся на компромисс. В мае 1991 года у меня состоялся разговор с Ельциным на эту тему. Я задал, пожалуй, бестактный вопрос: «Почему нельзя договориться с Крючковым? Страна одна, дело общее, все заинтересованы найти выход». Борис Николаевич крикнул: «Они же меня врагом считают». У него было резкое неприятие компромисса, другое видение ситуации — без союзного центра. Он полагал, что Россия, отягощенная союзной партократией и республиками Средней Азии, не сможет вырваться из тисков экономического и политического кризиса.

Сначала Крючков меня воспитывал, наставлял, призывал думать о главном — как не допустить развала союзного государства.

Он боялся этого. На мои попытки акцентировать внимание на других проблемах — нечем кормить людей, полки магазинов пусты, значит, экономическая модель не та, нужно ее менять — он отвечал: «Этот экстремист Ельцин развалит государство!» Подобные разговоры продолжались до июля 1991 года.

В июле российское руководство предложило провести Всероссийское совещание руководителей территориальных органов КГБ РСФСР и представителей центрального аппарата КГБ СССР. Я не уставал повторять, что чекистам надо дать надежду на будущее, показать, что их работа нужна, ведь суверенитет новой России надо защищать. От Ельцина ждали, что он выскажет свое видение ситуации и свое отношение к органам КГБ в будущем. Совещание состоялось 17–18 июля 1991 года и широко освещалось в прессе и по телевидению.

Главная мысль выступления Ельцина была в том, что деятельность служб безопасности не должна противоречить магистральному пути развития общества. Крючков говорил о необходимости во что бы то ни стало сохранить союзное государство. Я отбросил политес и сказал, что на повестке дня стоит вопрос о смене строя, мы не должны служить интересам одной партии, нужна департизация. Крючков после моих слов крикнул. Надо было видеть, как он опустил голову, когда я говорил, что дело не в происках каких-то элементов, а в неспособности союзной власти найти выход из создавшегося положения, решить экономические проблемы. Но председатель КГБ СССР, видимо, уже взял курс на радикальные действия, на переворот. Со мной он сохранял видимость каких-то отношений. После совещания кто-то позвонил мне по правительственной связи и сказал: «Ты, Иваненко, предатель». Не назвал. Борис Николаевич большой пользы от нас тоже не видел.

— Вас в КГБ РСФСР так и оставалось 20 человек?

— Да. В какой-то мере мы влияли на кадровую политику, проверяли по своим источникам и согласовывали все представления о назначении новых руководящих кадров на территории России. Областные управления по-прежнему подчинялись КГБ СССР, но руководители не могли назначаться без моей визы. Это тоже была своеобразная политическая игра.

Я активно общался с сотрудниками территориальных органов, имел возможность делиться своей точкой зрения о назревших переменах внутри системы, о необходимости отказаться от выполнения

решения одной партии, о подчинении закону. Я настаивал на более конкретной регламентации функций органов, чтобы не было их размытого толкования. Это и сейчас, кстати, большая проблема.

Требование отказаться от фаворитизма в кадровой политике сотрудники встречали на ура. Везде и всегда (с царских времен и по сей день) власть пытается на эту сложную и опасную работу направлять своих людей не только потому, что больше им верит, но и потому, что надеется: они выполнят деликатные поручения – ледорубом кого-то долбануть, компромат собрать на конкурента, негативную информацию распространить, «утку» запустить... Сведения о подобных делах я получал и перепроверял. Как-то до Бориса Николаевича дошла информация о том, что в его теннисной раздевалке появилась записывающая спецтехника. Мы выяснили, по чьему распоряжению. Оказалось, инициатива исходила от партийных функционеров, командированных в систему госбезопасности. По закону нельзя было контролировать председателя Верховного Совета РСФСР, а по устному распоряжению... Мы разъясняли сотрудникам союзного КГБ, что нельзя заниматься этими глупостями, нельзя нарушать закон.

Приближались выборы первого президента России. Хотя 6-я статья Конституции СССР была отменена и КГБ не имел права оказывать содействие какой-либо одной партии, под крышей парткома КГБ СССР было создано что-то вроде конспиративного штаба. Он должен был содействовать избирательной кампании Н.И. Рыжкова. Штаб собирал компромат на Ельцина и пытался его использовать в прессе. Я Борису Николаевичу рассказал об этом штабе, он ответил: «Пусть, они мне только помогут».

В 5-м (идеологическом) управлении КГБ СССР работали талантливые люди, в период избирательных кампаний они готовили заказные материалы, статьи. Впрочем, сегодня их больше. Тогда это работало слабо. Коммунистам не верили, и, как показали выборы президента, активность КГБ СССР действительно сработала в обратную сторону.

– А что Вы скажете о Жириновском? Его называли кандидатом в президенты от КГБ.

– Разговоров о В.В. Жириновском было много, но утверждать однозначно, что он чей-то спецпроект, я не могу. Да, говорили, что с ним работает кто-то из КГБ. Хотя он приходил и требовал, чтобы органы госбезопасности по нему прекратили работать. Но это тоже была

пиар-акция. Владимир Вольфович занял определенную электоральную нишу, он до сих пор востребован, хотя постепенно сходит на нет.

– Перейдем к ГКЧП, к обретению Россией реального суверенитета. Какова здесь роль российского КГБ?

– Накануне мы в аэропорту встречали Ельцина, прилетавшего, кажется, из Казахстана. По принятым правилам этикета при отлете и прилете первого лица все главные должностные лица должны были позвать ему руку. Российская демократия, к сожалению, впитала эту феодальную, а затем и советскую традицию. Накануне я поговорил с коллегами из окружения Крючкова, пытаюсь таким примитивным образом прояснить ситуацию: уже ходили разговоры, что на осень что-то готовится, под видом голодных бунтов российское руководство будет смещено. Но ничего тревожного от них не услышал. Как потом показало расследование путча, осторожный председатель КГБ СССР посвящал в свои планы очень узкий круг людей, доверял даже не всем своим заместителям.

События 19 августа 1991 года явились для меня полной неожиданностью. Мне позвонил коллега: «Включи телевизор, передают указ о введении чрезвычайного положения, о создании ГКЧП». Я тут же вызвал машину и решил ехать в КГБ СССР, чтобы поговорить с Крючковым. Почему-то кольнуло: «А вдруг потом не выпустят из этого здания». Поехал в Белый дом. У меня были неплохие рабочие отношения с госсекретарем Г.Э. Бурбулисом, он всегда находил время поговорить, обсудить проблемы. Захожу к нему в кабинет, там растерянные его помощники А.Н. Кричевский и А.Л. Головков. Кто-то спросил: «Что происходит?» У меня спонтанно вырвалось: «Затеяли большую глупость, дня через три она закончится». Как в воду глядел.

В кабинете продолжали работать все виды связи, в том числе кремлевка первая и вторая. Не отключили! Девяти еще не было, когда раздался звонок от Бориса Николаевича. Я доложил ему, что в городе войска, но четкой картины происходящего нет. Он ответил: «Будем думать». И положил трубку. Я позвонил В.А. Крючкову по первой кремлевке. На мой вопрос: «Что происходит?», он ответил: «В стране надо наводить порядок». Я спросил: «Вы понимаете, что это авантюра? Что она закончится либо большой кровью, либо ничем?!» Он не стал дискутировать: «История нас рассудит». И прекратил разговор.

Потом подъехало все российское руководство. Из Архангельского вырвался Борис Николаевич. Начали совещание. Передо мной

была поставлена задача получить максимум информации. Я стал обзванивать всех руководителей КГБ, с которыми имел более или менее хорошие отношения. Звонил в территориальные органы, выяснял обстановку, какие поступили указания из центра. На местах получили постановление ГКЧП о введении чрезвычайного положения и зашифрованную телеграмму о том, что надо усилить контроль за обстановкой, пресекать вылазки экстремистских элементов (то есть стандартные указания).

В этот же день, 19 августа, я пытался отправить в территориальные управления госбезопасности шифр-телеграмму с обращением президента Б.Н. Ельцина, в конце ее я от себя добавил: «Выражаю уверенность, что сотрудники территориальных органов КГБ РСФСР не примут участия в антиконституционных действиях». Но начальник шифровальной службы КГБ СССР телеграмму мою завернул. Телеграмма все же ушла — по телетайпам МВД. Министр внутренних дел РСФСР В.П. Баранников предложил этот выход. Территориальные управления, которые подчинялись союзному КГБ, получив мою телеграмму, почувствовали двойственность ситуации, многие заняли выжидательную позицию, решили посмотреть, что произойдет. Мои единомышленники, с которыми мы вместе проработали долгие годы, разделяли мое убеждение. А в некоторых управлениях возмутились: «Этот наглец Иваненко обращение Ельцина прислал!» Доложили Крючкову. Он отмахнулся: мол, пусть чирикают. Когда говорят, что в дни путча органы госбезопасности были по разные стороны баррикад, это неверно. Они, как петухи на заборе, смотрели, чья сторона возьмет.

— А было дано указание блокировать лидеров демократического движения?

— Нет. По крайней мере, письменных указаний на сей счет не поступало. По личной инициативе руководители некоторых подразделений приняли превентивные меры, готовились к арестам, за кем-то установили наружное наблюдение. Но следить за многими бессмысленно, а письменных указаний, повторяю, не было. Начальник оперативно-технического подразделения КГБ получил устное указание контролировать телефоны Б.Н. Ельцина, И.С. Силаева и еще нескольких российских руководителей высшего уровня, чтобы быть в курсе, какие меры они собираются принять в ответ. Видимо, поэтому и не отключали телефоны. Первый день прошел

в суете — сотни звонков, сбор информации. Нарастало ощущение: что-то не то, у ГКЧП, похоже, нет четкого плана действий.

На кабинет Бурбулиса стали замыкать звонки лидеров других стран, позвонили премьер-министр Великобритании Дж. Мэйджор, канцлер ФРГ Г. Коль и др. Прямо на городской телефон звонили из посольств. Я продолжал выяснять ситуацию, связался с командиром группы «Альфа» В.Ф. Карпухиным: «Какие есть приказы?» Отвечает: «Никаких. Сидим, ждем». Я предупредил: «Не вздумайте соваться с вооруженными акциями». Он в ответ: «Я что, враг себе?» Люди уже начали понимать, что происходит. Одни лицемерили, другие просто отказались со мной разговаривать — как первый заместитель председателя КГБ СССР Г.Е. Агеев. Иные — как начальник разведки Л.В. Шебаршин — не всё говорили, зная, что разговоры контролируются, но сохраняли нормальные отношения.

По телефонам, по которым была уверенность, что они не прослушиваются, я выходил на известных мне людей в аппарате Управления КГБ по Москве и Московской области. Оттуда днем 20 августа пришла первая тревожная весть: есть указание готовить пункты фильтрации участников обороны Белого дома. Фильтрация — это когда всех задерживают, а потом по одному выводят и выясняют, кто есть кто: мелкая сошка или лидер? И отправляют кого в «Матросскую тишину», кого — под домашний арест или еще куда-то. К ночи информация стала более тревожной.

Ельцин находился в соседнем кабинете. Я по несколько раз в день заходил к нему с докладом. Но больше работал с Бурбулисом. Мы использовали тактику морального давления на активных участников путча. Сначала с Крючковым поговорил я, потом трубку взял Бурбулис и своим скрипучим голосом произнес: «Вся ответственность за возможное кровопролитие ляжет на Вас! Вы это понимаете?» Тот ему что-то отвечал. «Если понимаете, то отдайте приказ о выводе войск из Москвы!» После этого разговора я позвонил одному из помощников Крюčkова и узнал, что тот закрылся в своем кабинете. Видимо, впал в протрацию.

Звонил начальнику Управления КГБ по Москве и Московской области В.М. Прилукову. Этот активный партийный функционер заинтересовался, где я нахожусь, — услышав, что в Белом доме, немного задержался, но гадости говорить не стал, ограничился чем-то вроде «будем выполнять задачи, которые перед нами поставили». А рядовые сотрудники управления сами стали звонить мне.

Хотя устные указания о подготовке групп фильтрации были, но приказ так и не поступил. Какую роль во всем этом сыграли мы? Не знаю. Но думаю, какую-то неуверенность в действия Крючкова и его команды наши разговоры внесли. Напряжение у всех тогда было высочайшим. Изменить ситуацию в ту или иную сторону могло что угодно. Кстати, стоит сказать, что не все действия защитников Белого дома в дни путча были разумными. Так, заместитель министра внутренних дел РСФСР А.Ф. Дунаев отдал приказ личному составу нескольких училищ МВД с оружием выдвигаться на защиту Белого дома. Это меня шокировало. Зачем ничего не понимавшие люди пошли бы в эту мясорубку? Курсанты у Белого дома так и не появились — скорее всего, их где-то остановили, заблокировали.

— **А группа «Альфа» не выполнила приказ или не получила его?**

— Не получила, по информации из аппарата Крючкова и от самого Карпухина.

— **Кто был двигателем ГКЧП? Как его члены сплотились в команду?**

— Идеологом проекта введения чрезвычайного положения и разработки всего пакета документов ГКЧП был В.А. Крючков. Не зря же он все время твердил об опасности развала СССР. Предварительно Крючков обзванивал возможных сторонников. Он знал убеждения высших руководителей государства и предлагал участвовать в ГКЧП только тому, кто не откажется. Министр обороны Д.Т. Язов — солдат, служака. Твердый большевик Б.К. Пуго сам был приверженцем идеи «наведения порядка» через введение чрезвычайного положения и готов на применение силы. Но на милицию надежды было мало, и подразделениям МВД соответствующих команд так и не поступило. Осторожный председатель Верховного Совета СССР А.И. Лукьянов в состав ГКЧП не вошел, но благословил: «Ребята, делайте, посмотрим, что получится». По замыслу, он должен был проштамповать решения ГКЧП.

Не думаю, что гэкачеписты решились на переворот в расчете на будущие весомые должности — скорее, искренне были озабочены идеей наведения порядка в стране, как они его понимали. Считали, что надо убрать, изолировать смутьянов — Ельцина и его команду. Восторгались Ю.В. Андроповым: мол, только начал наводить порядок, как сразу выросла производительность труда. И наивно думали: введем чрезвычайное положение — прилавки наполнятся товарами... Величайшая глупость.

— **Ваше мнение о роли Горбачева во всем этом?**

— Думаю, члены ГКЧП не видели ему места в будущей системе политического устройства страны, считали, что он себя уже изжил и как Генеральный секретарь КПСС, и как инициатор нового Союза. Горбачев хотел подписать новый Союзный договор, а для Крючкова это означало развал страны. Поэтому Горбачева как потенциально-го разрушителя СССР надо было отстранить. Впрочем, члены ГКЧП окончательно стратегию не продумали, не исключено, что они рассчитывали потом как-то использовать Михаила Сергеевича, вернули бы на какое-то время, чтобы сгладить дальнейший процесс. Возможно, он и не отказался бы, если бы у них получилось...

Но наступили драматические события ночи на 21 августа. В Белом доме были слышны выстрелы на пересечении Нового Арбата и Садового кольца. Мне мои сотрудники докладывали: десятки жертв, море крови — у страха глаза велики. Утром я получил информацию о том, что готовится правительственный самолет. Начали узнавать по всем каналам: кто, куда, с кем. Выяснили, что члены ГКЧП летят к Горбачеву. То ли к чему-то его принудить, то ли покаяться. Кто-то подал мысль направить в Форос второй самолет с представителями демократической общественности. Решение послать его и опередить гэкачепистов принял Борис Николаевич. Была дана команда их задержать, не пускать к Горбачеву. Вторым бортом полетели вице-президент РСФСР А.В. Руцкой, председатель российского правительства И.С. Силаев и еще несколько человек. Когда взлетел второй самолет, мы стали контролировать ситуацию по маршруту. Наш самолет приземлился, дальше события известны: кого Горбачев принял, кого нет.

Пока Крючков летел в Форос, я отправил в территориальные управления КГБ телеграмму — о том, что путч провалился и они должны выполнять указания избранной народом верховной российской власти. Доступ к шифросвязи наконец-то мне открыли.

Получив информацию о том, что самолеты возвращаются, в кабинете у Г.Э. Бурбулиса собрались Генеральный прокурор РСФСР В.С. Степанков, министр внутренних дел В.П. Баранников и я. Обсуждали, что делать с гэкачепистами. Прокурор дал санкцию на их арест. Пока самолеты летели, я со своей группой поехал в аэропорт «Внуково-2» их задерживать. Время позднее, машина без охраны, неизвестно, что нас ждет, ведь «Внуково-2» охраняли люди из 9-го управления КГБ СССР. Мы не знали, как они воспринимали все происходившее.

Было тревожно. Подъехали. Нас встретил заместитель начальника управления: «Виктор Валентинович, исполним любое Ваше указание». У них уже была информация о том, чья взяла. Я просил обо всем докладывать мне. Самолет приземлился, высунулся охранник Руцкого, осмотрелся. Самолет Горбачева вырулил на отдельную стоянку.

Мне со Степанковым пришлось задерживать Крючкова. Непросто арестовывать своего бывшего начальника... Честно говоря, мне было его жалко, никакого злорадства не испытывал. Мы ему говорим, что он арестован по постановлению прокурора РФ... Он сидит совершенно отрешенный. Подхватили с собой его портфель и усадили в машину. Куда везти? Где содержать арестованных? Следственный изолятор КГБ СССР отметили сразу. В «Лефортово» нет ни друзей, ни твердых позиций. К уголовникам в «Матросскую тишину» тоже не повезешь. Кто-то из Управления делами президента предложил: «Давайте в пансионат “Сенеж”, рядом с Солнечногорском, пустой стоит. Выставим по периметру милицейскую охрану, когда работники прокуратуры начнут допросы». Под утро были в пансионате. Арестованных развели по отдельным комнатам. Место для их содержания и для охраны было совсем неподготовленное. Но несколько дней они там находились, первые допросы прокуроры снимали в пансионате. Потом все же перевезли их в «Матросскую тишину».

– **Всех членов ГКЧП привозили в пансионат?**

– Нет, В.А. Крючкова, Д.Т. Язова, еще кого-то, не помню. А.И. Тизякова отпустили, у него была депутатская неприкосновенность. Я быстро вернулся в Белый дом. Надо было ехать арестовывать Г.И. Янаева, постановление уже было на руках. Когда начал бриться, зашел Баранников и говорит: «Мне неудобно своего начальника арестовывать. Давай я арестую Янаева, а ты – Пуго». Я согласился, и зря. У меня была информация о том, где находился Янаев, в каком кабинете в Кремле. А где Пуго, никто вразумительно сказать не мог. Я позвонил по кремлевским телефонам. Никто не ответил. Вспомнил, что у членов ГКЧП кремлевка отключена. Первый заместитель министра внутренних дел РСФСР В.Ф. Ерин нашел домашний телефон Пуго. Я тут же набрал его. Борис Карлович ответил. Я произнес: «Здравствуйте. Это председатель КГБ России Иваненко. Нам с Вами надо поговорить». Пауза... «Понятно. Приезжайте». И положил трубку. Не понравилась мне эта пауза.

Вместе со мной поехали его арестовывать заместитель Генерального прокурора РСФСР Е.К. Лисов, В.Ф. Ерин и Г.А. Явлинский как представитель общественности. Пока доехали, пока бежали по лестнице, пока нашли квартиру... Позвонили, дверь открылась: стоит растерянный престарелый родственник. Борис Карлович лежит на кровати в синем спортивном костюме. Жена сидит на полу около кровати, по голове размазывает кровь. Она была еще жива, он ей выстрелил в висок. Прокуратура уже начала работать... Я не видел здесь своей задачи и уехал. Очень некрасиво потом поступили с телом Пуго, долго не выдавали родственникам, злословили. Уважение к мертвым – святое дело. Явлинский позже все это расписал в красках. Эти драматические события меня морально выбили из колеи, до сих пор вспоминаю о них с тяжестью в душе.

Наступило 22 августа, все праздновали победу, подняли флаг России. Эйфория. Мне было не до того, у здания КГБ на Лубянке собиралась толпа. Внутри шли разговоры о том, что сейчас ворвутся, начнут архивы выносить, а этого допустить было никак нельзя, нельзя было повторить опыт ГДР, ущерб был бы невосполнимый. В этих архивах хранилось столько информации, которую можно было использовать в неблагоприятных целях. Были сведения и о преступных авторитетах. Я обрисовал ситуацию Борису Николаевичу. Он позвонил мэру Москвы Г.Х. Попову: «Прими меры, чтобы там не бесчинствовали».

Когда скульптуру Дзержинского снимали с постамента, я ребятам из охраны здания КГБ еще раз продублировал команду Л.В. Шебаршина (он, кажется, всего на один день был назначен председателем КГБ СССР), чтобы не вздумали оружие применить. Если произойдет кровопролитие, тогда вообще все снесут. Бог миловал. Но попытки прорваться к информации, к спецподразделениям КГБ были. Кто-то самовольно пытался достать шифровки. В целом в те дни нам удалось сгладить ситуацию, общими усилиями не допустить разгрома КГБ.

– **Расскажите о переменах в системе КГБ в первые месяцы независимости России.**

– Систему госбезопасности надо было спасать от развала, потому что на Лубянке пили водку, жгли свои черновики и смотрели по телевизору, что происходит в стране. Ждали, чем все закончится. Надо было внушить сотрудникам надежду, уверенность в том, что они нужны стране. Ведь республика без органов безопасности беззащитна и перед агрессивными притязаниями соседей, и перед вылазками экстремистов.

Я попытался наладить руководство системой, подготовил приказ о подчинении КГБ РСФСР всех территориальных управлений, кроме Управления по Москве и Московской области. Приказ подписывал председатель КГБ СССР В.В. Бакатин. Стали бороться и за это управление. Нас поддерживал и Г.Х. Попов. Переподчинили, наконец, нам и Москву, и Ленинград.

Возникли большие трудности с В.В. Бакатиным. На должность председателя КГБ СССР он был назначен по договоренности между Горбачевым и Ельциным, они ему доверяли. До этого назначения он был министром внутренних дел (еще до Пуго). В марте 1991 года был утвержден членом Совета безопасности при президенте СССР, где занимался вопросами внутренней политики. Это был типичный партийный работник, выходец из аппарата КПСС, ранее работал секретарем Кемеровского обкома партии.

Бакатин не был профессионалом в нашей работе и поначалу просто не понимал, на что его поставили. У него была установка на разрушение КГБ. Когда он стал формировать свою структуру, ужесточилась борьба за ресурсы между союзным и российским КГБ. Бакатин — популист, его действия зачастую были направлены на обретение личной популярности. Например, он отдал детскому дому санаторий КГБ СССР, не учитывая, что у детского дома нет и не будет средств на его содержание. Но это пустяки по сравнению с передачей американцам схемы подслушивания в здании американского посольства. Он сдал систему, не посоветовавшись с профессионалами. Я об этом узнал только по радио. Бакатин потом говорил, что этот шаг он согласовал с обоими президентами, у него было письмо с их визами. Но разве это компетенция президентов? Думаю, что они не понимали, к чему это может привести.

А для сотрудников КГБ это был удар. Сдавать святая святых — технику подслушивания в посольстве если не противника, то конкурента! Бакатин оправдывался: мол, американцам все равно об этом было известно. Ничего подобного! Там была применена совершенно новая технология. Элементы звукопроводящей системы были замурованы в кирпичах. Мы их получали от зарубежных поставщиков. Это было ноу-хау. Строили зарубежные подрядчики, которым американцы доверяли. КГБ завербовал подрядчиков. Бакатину надо было сдать систему, он и сдал, чтобы себя показать, не думая о политических и оперативных последствиях. У меня состоялся с ним жесткий, нелюбезный разговор. Но он так ничего и не понял.

А жесткая борьба за ресурсы и структуры между союзным и российским КГБ продолжалась, причем в обстановке интриг вокруг Бориса Николаевича. Все боролись за влияние на лидера. Приведу примеры. Я был в хороших отношениях с А.В. Коржаковым. Он человек с практической сметкой, поэтому везде старался внедрить своих людей. И мне в заместители стал навязывать своего человека, который до этого работал начальником отделения КГБ в аэропорту «Домодедово». Но как я мог взять на эту должность человека, который по уровню — майор, в основном доставал начальству билеты на самолет? Отказался. Так испортились мои отношения с Коржаковым. А вице-президент Рудкой предложил мне в замы своего друга — начальника небольшого особого отдела на полигоне в Липецке. Чем он заслужил, чтобы ему доверили такую должность? Короче, опять фаворитизм, с которым я всегда боролся. За что боролся, на то и напоролся.

Тем не менее, я пытался проводить принципиальную кадровую политику. Примерно в 40 территориальных управлениях (в том числе в Управлении по Москве и Московской области) партийных функционеров сменили руководители-профессионалы. А это — на 40% территории. Надо было не только людей подобрать, но и провести их через Комиссию Верховного Совета РСФСР по рассмотрению кадрового резерва КГБ, куда входили дотошные депутаты. Чего стоил один только депутат В.К. Варов. Не всем моим кандидатам удалось преодолеть эту комиссию.

— Именно тогда пытались объединить МВД и КГБ?

— Да. По каналам Министерства иностранных дел я получил информацию о том, что Б.Н. Ельцин на встрече с лидерами «большой семерки» пообещал ликвидировать систему КГБ. Но я ее возглавлял! Я пошел на прием к Борису Николаевичу и спросил, как это понимать. Он ответил, что объединит нас с МВД. Я пытался объяснить, что это как камень в болото бросить. Совершенно несовместимые структуры, у них разные функции! Он завелся: «Кто — камень, а кто — болото?»

Я упирал на то, что такая структура ведомств прописана в Конституции, органы госбезопасности объективно должны действовать отдельно, сегодня — не 1937 год, когда Сталин объединил МВД и МГБ. Главное отличие в том, что задача МВД — охрана общественного порядка, а задача КГБ — обеспечение государственной безопасности. Если эти системы, их функции, кадры объединить, то цели

окажутся размыты, а задачи не будут выполняться в должной мере. Появится возможность для серьезных злоупотреблений, так как вся система будет зажата в одном кулаке. При раздельном функционировании между ними есть соперничество, и КГБ контролирует, что происходит в МВД.

Но убедить Ельцина мне не удалось. У нас оказались разные представления. Борис Николаевич упрощал ситуацию. Мол, эти ведомства и под одной крышей как работали каждое по своим задачам, так и будут работать. Но так не бывает. Я по своему опыту знал: кто возглавит объединенное министерство, тот и расставит на ключевые посты свои кадры. Получится: каждому чекисту — по милицейскому свистку. Или наоборот.

Не хочу обижать сотрудников милиции, они считают, что по уровню профессионализма они не ниже сотрудников КГБ. Но если смотреть на вещи объективно, учитывать систему отбора, уровень образования, то общий уровень в милиции все-таки ниже. И меня жгла мысль о том, что во главе планируемого суперведомства встанет группа милицейских чиновников, которые будут действовать своими милицейскими методами.

Я понимал, что у сторонников слияния была еще одна цель — получить доступ к оперативно-техническим средствам (к технике подслушивания, визуального контроля и т.п.), которые тогда еще оставались монополией КГБ. В то время МВД могло выписать задание, получить санкцию на прослушку, но все эти действия были под контролем КГБ. Не было того, что стало нормой в середине 1990-х годов, когда все стали прослушивать и торговать этой информацией. За взятку стали прослушивать конкурентов. То есть речь шла не просто об объединении ведомств, а о доступе к лакомому куску, и многие милицейские чины уже видели себя его пользователями.

Я излагал свои аргументы, но Борис Николаевич их не воспринимал. Он считал, что сотрудники МВД — прекрасные люди, в дни путча они замечательно себя проявили. А работники КГБ только подслушивали и заняли выжидательную позицию в антиконституционном перевороте — можно сказать, способствовали Крючкову, который был мотором ГКЧП. Поэтому КГБ должен быть распущен!

Позже я предпринял еще одну попытку исправить положение с помощью нового российского правительства, куда вошли Е.Т. Гайдар и Г.Э. Бурбулис. Я пытался объяснить, что новой России нужен инструмент защиты суверенитета. Предложил создать структуру

с другим названием — Агентство федеральной безопасности (АФБ). Мы подготовили Положение об АФБ, и весь ноябрь я пытался его подписать у Бориса Николаевича. Надо сказать, что из-за различия взглядов на слияние ведомств его отношение ко мне резко ухудшилось. Ельцин перестал меня принимать. Это было очень плохо. В то время в Чечне вводилось чрезвычайное положение, могла пролиться кровь, надо было согласовать действия КГБ. Я звонил президенту, но меня с ним не соединяли.

И все же 26 ноября 1991 года Б.Н. Ельцин подписал Указ Президента РСФСР «О преобразовании КГБ РСФСР в Агентство федеральной безопасности РСФСР». Я возглавил АФБ. Поменялись частично функции, было ликвидировано 5-е (идеологическое) управление КГБ, хотя функция защиты конституционного строя осталась. Некоторые нас обвиняли в том, что мы в структуре АФБ воспроизвели союзное КГБ. Но что нового можно тут придумать? Контрразведка была и останется. Если служба наружного наблюдения нужна, то и она останется. Куда денешься без прослушки? Без нее не защитить конституционный строй. Система госбезопасности — лишь инструмент. Весь вопрос в том, кто им управляет — тиран или демократ. От того, кто что заказывает, зависит, как система работает.

Менее чем через месяц АФБ было упразднено, так как Ельцин все же решил объединить КГБ и МВД. Я оказался за штатом, меня отправили в отпуск. Я связался с депутатами Верховного Совета РСФСР — своими единомышленниками. Решили обратиться в Конституционный суд, который только-только был образован, чтобы он проверил конституционность Указа Президента РСФСР «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» от 19 декабря 1991 года № 289. Я встретился с председателем Конституционного суда В.Д. Зорькиным и привел наши доводы. Он расспросил меня о процедуре принятия решения о ликвидации и посоветовал ехать в отпуск.

В январе 1992 года меня вызвали на заседание Конституционного суда, где я выступил свидетелем. 14 января 1992 года Указ № 289 был отменен. И уже 24 января 1992 года Б.Н. Ельцин новым указом образовал Министерство безопасности на базе упраздненных АФБ и Межреспубликанской службы безопасности. В Указе это министерство было прописано отдельно от МВД. Наша позиция восторжествовала, но все сотрудники, работавшие со мной в российском КГБ, стали изгоями. В новое министерство почти никого не взяли.

Меня в возрасте 44 лет уволили из органов госбезопасности «по сокращению штатов». Впрочем, кадровый состав в территориальных управлениях сохранился. И неудивительно – там люди были подобраны по своим профессиональным качествам. Надо отдать должное министру В.П. Баранникову – он четко ориентировался на профессионализм сотрудников. МВД возглавил В.Ф. Ерин.

21 декабря 1993 года было упразднено и Министерство безопасности, создана Федеральная служба контрразведки (ФСК). 3 апреля 1995 года ее правопреемницей стала нынешняя Федеральная служба безопасности (ФСБ). Такие вот были перипетии.

– Где нашли свое место ушедшие из органов?

– По моим наблюдениям, большинство адаптировалось к рыночной экономике. Многие меня просто радуют. У чекистов высокая способность к самообучению, хорошо поставлен ситуационный анализ, хотя стратегическое мышление может быть неважным.

Работают выходцы из системы госбезопасности преимущественно консультантами, советниками руководителей по связям с общественностью, в деликатной сфере отношений с органами власти. И неудивительно, ведь они умеют вербовать, знают психологию, слабые стороны людей. Многие работают в частных охранных предприятиях, но мне почти неизвестны факты, когда сотрудники КГБ пошли в «черный» криминал.

– Рыночная экономика не может функционировать без защиты прав собственности, без принуждения к исполнению договоров. В 1990-х годах государство не выполняло свои обязанности в этой сфере. Довольно распространено утверждение о том, что именно частные охранные предприятия позволили установить разумные отношения между участниками рынка.

– ЧОПы – скорее посредники, они не заменяют государственные органы. Впрочем, между государственной и частной системами охраны сегодня существует перекос. Когда-нибудь мы придем к европейской модели, где субъектов рынка хорошо защищают органы государства. Но, думаю, это произойдет не скоро.

– Коррупция, откаты, взятки не оставляют нашей стране шансов войти в число развитых стран. Какие меры, на Ваш взгляд, помогли бы быстрее решить эту проблему?

– Я не считаю себя специалистом по борьбе с коррупцией, но мой опыт подсказывает, что на какие-то кардинальные меры,

способные быстро победить это зло, сегодня рассчитывать не приходится. Даже если мы захотим избавиться от наиболее тяжелых последствий коррупции, наши шаги должны быть поступательными и неспешными. Но главное – их должны делать все члены общества, не исключая и заведующую детским садом, и водителя, остановленного гаишником. Пока в нашем обществе не сформировался заказ на борьбу с коррупцией. А без этого проблему не решить. Люди убеждены: чем судиться с ГАИ, проще откупиться тремя тысячами рублей, пусть гаишник и не прав. Чтобы победить коррупцию, надо начинать с общественного контроля, с прозрачности в деятельности органов власти. Нужны политическая конкуренция и общественный контроль над ведомствами, прежде всего над правоохранительными органами.

Сегодня общественный контроль реально допустим только с разрешения Кремля. Все остальные попытки воспринимаются как оппозиция, покушение на власть или даже призыв к «оранжевой» революции. Но для органов безопасности общественный контроль стал бы благом, помог оградить их от попыток власти давать деликатные поручения – скажем, собрать компромат на тех или иных кандидатов во время выборов. К сожалению, избирательный подход к применению различных норм права к разным гражданам и организациям сегодня присутствует. Мы это видим.

И бизнесмены не готовы к честной конкуренции, предпочитают решать проблемы с помощью взяток и откатов. Для реальной борьбы с коррупцией надо, чтобы мы по уровню политической культуры досрочно до Европы. Вопрос в том, можно ли этот процесс ускорить.

– В одних государствах перед службой безопасности поставлена цель защиты конституционного строя, гарантии прав граждан, в других – лишь охраны конкретных представителей действующей власти. А что в России?

– Я сегодня не работаю в ФСБ. Не знаю, насколько корректно мне судить об их работе. Но мне кажется, что выбор целей и приоритетов идет от нашей общей политической культуры, менталитета. Раньше санкция на проведение мероприятий, имевших политический подтекст, давалась внутри системы КГБ. Потом разрешения стал штамповать прокурор, теперь их дает суд. По сути ничего не изменилось: если надо, санкция будет получена с помощью своих людей и в прокуратуре, и в суде.

Правоохранительная система не находится под общественным контролем. Созданные при ФСБ и при МВД общественные советы — только видимость. Нет и парламентского контроля. Надо, чтобы общество захотело осуществлять такой контроль и получило для этого возможность. Следует сделать хотя бы первый шаг — скажем, предоставить Госдуме право на парламентские расследования деятельности спецслужб. Будет создан прецедент, появится опыт. В 1991 году такая попытка была, я уже говорил о депутатской Комиссии по рассмотрению кадрового резерва КГБ. Возможно, кому-то это не понравилось или парламент оказался не на высоте — во всяком случае, система госбезопасности с облегчением избавилась от парламентских комиссий. Но в развитых странах парламентский контроль за работой спецслужб — естественная норма.

В России очень многое зависит от воли первых лиц государства. А наши вожди всегда сами опасались органов и противоречиво управляли ими (то заигрывали, задабривали, то мордовали). А нужны спокойный, компетентный подход и сопоставление информации из разных источников.

Если говорить о сегодняшних проблемах органов госбезопасности, то, несомненно, необходимо более четкое обеспечение правовой регламентации их деятельности. Надо ограничить компетенцию ФСБ в сфере экономической безопасности. Борьба с терроризмом — это одно, а отслеживание процесса приватизации, тем более влияние на него, — уже лишнее для этих органов. Пока у них большие возможности выполнять деликатные заказы, хорошо бы их ограничить.

Органы госбезопасности — не заповедник, тем более не инкубатор, а часть общества. И правы те, кто утверждает, что российской службе госбезопасности сегодня нужны новые люди — из бизнеса, из успешных людей, с европейским, рыночным мышлением.

*Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Май 2010 года*

СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ 1990-Х ГОДОВ

Волков Вадим Викторович

*проректор Европейского университета в Санкт-Петербурге,
доктор социологических наук*

Слово «силовики» — постперестроечный новояз¹. Советский язык знал официальные и жаргонные названия для отдельных категорий людей в погонах. Но не было емкого слова, собравшего их в отдельную группу и недвусмысленно передавшего их суть. Оно схватывает главное — применение силы — и отбрасывает второстепенное — охрану порядка, закона, безопасность, юстицию (справедливость) и то, что связано с общественными функциями государства. Силовики — и всё. Звучит серьезно. Не важно, какие функции они исполняют, по какому ведомству числятся, что вообще делают. Важно, какими средствами. Есть еще один нюанс употребления: каждая силовая структура обладает большой самостоятельностью, автономией. Раньше эти люди не воспринимались отдельно от государства, воле которого подчинялись. А российские силовики — самостоятельные части отсутствующего целого.

К середине 1990-х в обиход вошел и термин «силовые структуры». Его начали применять к организациям, которые в разной

¹ Изобретение слов «силовые структуры власти» и «силовики» приписывается еженедельнику «Коммерсант». Термин «силовые структуры» был использован 23 июля 1990 года в статье Максима Соколова, обсуждавшей возможности военного переворота в СССР, а «силовики» — 11 ноября 1993 года в связи с неясной позицией Министерства обороны и МВД после политического кризиса и расстрела парламента. (См.: Словарь русского публичного языка конца XX века // Коммерсант-Власть. 2003. 23 июня, 22 сентября. — <http://www.krotov.info/history/20/1950/history.html>).

комбинации имели полномочия вести оперативно-разыскную деятельность, носить оружие, применять принуждение и ограничивать свободу или имущественные права других граждан. Число таких организаций все время росло. Но принадлежность к силовым структурам была и остается важной прежде всего тем, что дает ресурсы и полномочия, а не тем, что ограничивает применение силы формальной процедурой и общественными интересами.

По критерию полномочий и ресурсов, хотя в этом случае они ограничены, к силовым структурам следует отнести и частные охранные предприятия (ЧОП), и службы безопасности (СБ), тем более что их руководство так или иначе связано с государственными органами. А как быть с неформальными и незаконными организациями, по жизни присвоившими себе вышеуказанные полномочия? На самом деле они тоже являются силовыми структурами, хотя и действуют вне правового поля, а точнее, в своем поле — «понятийном». Не пренебрегая их отличиями от государственных силовых структур и тем, что формально они находятся по другую сторону закона, бандитов и их организованные преступные группировки (ОПГ) следует причислить к этой же категории. Такая классификация вполне уместна для понимания переходной экономики 1990-х годов с ее «правовым вакуумом».

Этот очерк посвящен трансформации различных государственных и частных силовых структур в контексте рыночных реформ 1990-х годов, а значит, и особому предпринимательскому полю переходной экономики, связанному с коммерческим использованием организованного насилия и принуждения. Как и почему сформировался спрос, вызвавший к жизни такое новое явление, как силовые структуры? Каким образом люди, профессионально связанные с насилием и принуждением, адаптировались к новым рыночным условиям? Каково было меняющееся соотношение частных (включая криминальные) охранных предприятий и государства?

Рынок без государства

Идеология и практика раннего периода реформ была основана на наивных представлениях о саморегулирующемся рынке. Члены правительства реформаторов долгое время находились под влиянием американских консультантов и руководства Международного валютного фонда, активно проводивших в жизнь рецепты так называемого

«Вашингтонского консенсуса»². В то время симпатии по отношению к неолиберальным экономическим рецептам хорошо сочетались с антикоммунизмом Бориса Ельцина и его команды. Идеология рыночного либерализма предполагала прежде всего расчистку экономического пространства от оков прежнего государства и проведение шоковой терапии в виде либерализации цен и одновременно быстрой приватизации в надежде, что рыночная экономика сформируется сама собой, как только появятся собственники и четкие рыночные сигналы о том, что и в каких объемах надо производить.

Наивная модель рынка и соответствующая политика фундаментальным образом игнорировали роль институтов в формировании рыночной экономики, а значит, недооценивали роль государства в переходный период. Для успешного создания рынков требовались новые законы, правила обмена, механизмы защиты прав собственности и соблюдения контрактов. Рынок тоже требовал порядка. Без сильного государства, которое всегда обеспечивало кажущуюся естественной в странах Запада систему жестких правил, никакого рыночного общества создать было невозможно. Сначала — правовой и административный фундамент, институциональный каркас, потом — свобода обмена и конкуренции. А это, в свою очередь, подразумевало строительство нового государства, правовой и судебной системы, институтов регулирования³.

Но такая доктрина перехода к рынку означала бы длительное и трудоемкое институциональное строительство, сохранение сильного государства, инвестиции в правовую и судебную реформу прежде всего, а уж потом — поэтапную приватизацию и либерализацию рынков. Идеология «Вашингтонского консенсуса» ставила все с ног на голову. Ее привлекательность объяснялась еще и тем, что в стране не было ни ресурсов для создания новой институциональной среды, ни понимания длительности предстоящей работы: рынок должен был свалиться с неба как манна, без особых усилий, лишь благодаря разрушению старого и снятию всех запретов. В результате новая рыночная свобода не была уравновешена какими-либо правилами

² Стиглиц Д. Глобализация: тревожные тенденции / Пер. с англ. и примеч. Г.Г. Пирогова. М.: Мысль, 2003.

³ См.: Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев. М.: РОССПЭН, 2004. С. 569–599.

и ограничениями, а права частной собственности не обеспечивались надежными механизмами физической и правовой защиты.

Приватизация проходила в контексте недостаточно специфицированных прав, скудности корпоративного законодательства и отсутствия механизмов контроля. Эту ситуацию часто называли «правовым вакуумом». С 1992 года основная нагрузка по рассмотрению имущественных споров была возложена на арбитражные суды. Согласно принятым нормам, они должны были рассматривать дела в течение двух месяцев со дня принятия к рассмотрению. На практике большая часть дел в 1993–1997 годах рассматривалась с превышением установленных сроков (в среднем три-четыре месяца, при этом тысячи дел тянулись более одного года)⁴.

Но даже вынесение судебных решений не означало окончательного торжества справедливости, поскольку их исполнение представляло собой еще большую трудность. Согласно данным, опубликованным министром юстиции в апреле 1995 года, в то время удавалось исполнять в среднем лишь половину судебных решений. Он также отметил опасную тенденцию снижения количества подаваемых в суды заявлений, касавшихся разрешения имущественных споров, и объяснил это тем, что граждане предпочитали внесудебные способы⁵. По другим источникам, доля исполненных судебных решений еще ниже: около 32% в 1997 году⁶.

Не только из-за неэффективности работы судебных органов и низкой результативности официальных способов исполнения решений многие граждане и хозяйствующие субъекты игнорировали государственную судебную систему. Сказывались также чрезмерно высокие издержки легальной экономической деятельности — высокая цена доступа к государственной судебной системе, подталкивавшая к поиску альтернативных (теневых) судебных механизмов⁷.

⁴ В 1993 году количество дел, рассмотренных с превышением нормативных сроков, превысило 236 тыс. (всего за год было рассмотрено 275 тыс.); в 1994 году — 254 тыс. (из 285 тыс.), из которых более 16 тыс. дел находилось в судах более года. Эта тенденция сохранялась, по крайней мере, до 1997 года. (См.: Скобликов П. Взыскание долгов и криминал. М.: Юрист, 1999. С. 45).

⁵ Правда. 19 июля 1995 года.

⁶ См.: Скобликов П. Взыскание долгов и криминал. С. 30.

⁷ Об издержках легальной экономической деятельности см.: Панеях Э. Издержки легальной экономической деятельности и налоговое поведение российских предпринимателей / Под ред. В.В. Волкова; Конкуренция за налогоплательщика: исследования по фискальной социологии. М.: МОНФ, 2000. С. 26–48.

В 1990-х годах доля теневой экономики колебалась, по разным источникам, от 20 до 45% ВВП⁸. Среди основных причин исследователи называют высокий уровень налогов и запутанную систему их взимания, нестабильность бюрократических норм, коррупцию и непредсказуемость исполнительной власти, особенно на местах⁹.

К слабой правовой защите участников рынка, высоким и произвольным налогам нужно добавить «эффект начинающих», который характерен для раннего капитализма. У российской рыночной экономики не было совокупной кредитной истории, по которой можно было бы определять надежность компаний, бизнесменов, банков, партнеров. Крайне мало было информации о предыдущих сделках. Отсутствовали специализированные агентства, ассоциации, юридические фирмы, которые аккумулировали бы деловую информацию. Еще не сформировался репутационный капитал. Не было и опыта предпринимательской деятельности (за исключением участия в советской теневой экономике и опыта бывших советских граждан в эмиграции), поскольку с момента условного запуска рынков (либерализации цен и приватизации) прошло мало времени и новая экономика стартовала с нуля.

Опросы предпринимателей, проводившиеся в те годы, показывали, что низкая контрактная дисциплина и низкий уровень надежности партнеров воспринимались как наиболее острые проблемы¹⁰. Оппортунизм был обычным явлением на товарных биржах: клиенты или брокеры могли выставлять свои товары одновременно на нескольких биржах, выбирать наиболее выгодные условия, а потом «кидать» контрагентов по другим заключенным контрактам¹¹. Субъективные

⁸ По данным МВД, доля теневой экономики в ВВП составляла в 1991 году 10–11%, в 1993 году — 27, в 1994 году — 39, в 1995 году — 45, в 1996 году — 46%. Госкомстат приводит более низкие цифры: 1992–1994 годы — 9–10%, 1995 год — 20, 1996 год — 23%. (См.: Косалс Л. Теневая экономика как особенность российского капитализма // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 59).

⁹ См., например: Исправников В., Куприянов В. Теневая экономика в России. М.: Фонд перспективных технологий, 1997; Неформальный сектор в российской экономике / Под ред. Т. Долгопятовой. М.: ИСАРП, 1998.

¹⁰ Большинство бизнесменов, опрошенных на Первом всероссийском конгрессе предпринимателей, главной проблемой назвали низкую надежность партнеров. (См.: Информационный бюллетень КСБР. 1995. № 1. С. 32–35; Радаев В. Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998. С. 116–127).

¹¹ Frye T. Caveat Emptor: Institutions, Contracts, and Commodity exchanges in Russia / Dave Weimer, ed., Institutional Design, Institutions, and Commodity Exchange in Russia. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995. P. 45.

просчеты и нехватка наличности лишь приумножали задолженность предприятий, а усиление контроля со стороны правительства над денежной массой только усугубляло кризис неплатежей¹².

Директор, чье предприятие в августе 1994 года задолжало 7 млрд рублей и которому были должны 8 млрд, так охарактеризовал ситуацию: «Все предприятия теперь в долгах, мы должны нашим поставщикам, нам должны наши заказчики, которым тоже должны. Все друг другу должны, и никто не платит, и все ждут бог знает каких гарантий»¹³. Появление тысяч новых банков и других финансовых учреждений в начале 1990-х годов сопровождалось ускоренным ростом невозвращенных кредитов. Общая их сумма в начале 1994 года составляла 3,6 трлн рублей (1,64 млрд долларов), в начале 1995 года — около 8 трлн рублей (1,75 млрд долларов), к концу 1996 года — 44 трлн рублей (7,9 млрд долларов)¹⁴.

Именно в ситуации недостатка информации, предшествующего опыта, деловых репутаций и сетей сильно повышается значение правовой системы и других форм внешнего государственного регулирования. Но в России того времени институты государства отсутствовали, ибо не было ни понимания этой проблемы, ни политической воли, ни способности заниматься институциональным строительством. В результате рынки стихийно вырабатывали институты и механизмы регулирования, позволявшие хоть как-то обеспечить порядок, предсказуемость и транзакционные гарантии. Не будучи самыми эффективными, они долгое время оставались единственно доступными.

Стихийное регулирование рынков

Наиболее простым и естественным решением стало использование сформировавшихся в советское время социальных сетей. Они подразумевали долгое знакомство и значимый опыт совместной деятельности, повышавшие доверие и облегчавшие поиски контрагентов. Предпринимательские сети формировались на основе профессиональных групп, общественных организаций, этнических

¹² См.: Woodruff D. Money Unmade: Barter and The Fate of Russian Capitalism. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

¹³ Цит. по: Hertz N. Russian Business Relationships in The Wake of Reform. Oxford: Macmillan, 1996. P. 101.

¹⁴ Глинкина С. Особенности теневой экономики в России // Независимая газета. 18 марта 1998 года.

землячеств, спортивных и студенческих коллективов, демобилизованных военных и т.п. Социальная основа сетей могла быть различной, но в контексте быстрых социальных изменений важен был именно повышенный уровень доверия и солидарности. Многие крупные бизнес-группы формировались на основе научных коллективов или коллег по комсомольской работе.

Но сетевых ресурсов было явно недостаточно для стабилизации транзакций и создания институциональной структуры рынков. Для этого необходим властный ресурс, который в своей основе содержит принуждение и основанные на нем формы контроля. Уже в конце 1980-х годов начали стремительно формироваться группы и социальные сети, построенные вокруг применения силы и ее организованного использования для извлечения постоянного дохода. Эти частные и незаконные силовые структуры получили название бандитских группировок или более официально организованных преступных группировок. Они были образованы выходцами из разных социальных групп.

Сыграли свою роль и уголовные сообщества, сформированные в недрах советской пенитенциарной системы. Образованные в начале 1930-х годов для выживания в системе ГУЛАГа, они получили новый импульс в период застоя и расцвета советской теневой экономики¹⁵. Когда началась перестройка, группы, возглавляемые ворами, «положенцами» и «смотрящими», стали претендовать на «налоги» с частного бизнеса и преимущественное право на урегулирование коммерческих споров, приспосабливая для этих целей уголовные «понятия». В отсутствие работавших законов «понятия» на долгие годы превратились в систему обычного права, применение которой обеспечивалось практической компетенцией ее носителей (воров в законе и авторитетов) и наличием частных механизмов насильственного принуждения.

Спортивная среда также породила множество частных силовых структур и лидеров группировок. Кризис советских спортивных организаций и новые коммерческие возможности привели к тому,

¹⁵ Гуров А. Профессиональная преступность. М.: Юридическая литература, 1990; Гуров А., Рябинин И. Исповедь вора в законе. М.: Росагропромиздат, 1991; Абрамкин В., Чижов Ю. Как выжить в советской тюрьме. Красноярск: Агентство «Восток», 1992; Разинкин В. Воры в законе и преступные кланы. М.: Криминологическая ассоциация, 1995.

что спортивные секции и клубы, специализировавшиеся на боевых искусствах и единоборствах, стали поставлять кадры для ОПГ. Навыки применения силы, волевые качества, дисциплина и командная солидарность — именно те качества, которые требовались для создания неформальных силовых структур. Ветераны войны в Афганистане, закончившейся выводом войск в 1989 году, и нескольких локальных войн на территории бывшего СССР также обладали необходимыми качествами, организационными ресурсами и обширными социальными сетями, состоявшими из бывших сослуживцев. То, что социальные службы государства не создали программ реабилитации тысяч молодых людей, прошедших через войну и приобретших суровый опыт, во многом предопределило характер их адаптации к новым условиям.

Уголовники, бывшие спортсмены, ветераны локальных войн и просто «качки» с периферии образовали «кадровый» резерв для неформальных силовых структур. Они первыми открыли новый вид бизнеса, который в деловом лексиконе того времени назывался «крышеванием». Поначалу оно в основном сводилось к рэкету, то есть к вымогательству — присвоению прав собственности или материальных благ посредством прямых или косвенных угроз применения силы. Многие ОПГ активно занимались обеспечением мошеннических схем, связанных с намеренным неисполнением контрактных обязательств («кидками»), что только увеличивало предпринимательские риски.

Но в дальнейшем, по мере развития частного предпринимательства, в том числе финансового сектора, а также обострения конкуренции между различными силовыми структурами, начало развиваться силовое партнерство, которое уже предполагало предоставление действительных, а не фиктивных охранных услуг. Силовые партнеры собирали информацию о контрагентах по бизнесу («пробивали»), давали гарантии по контрактам и вели переговоры в случае конфликтов или долговых проблем («решали вопросы»), обеспечивали физическую охрану. Тем самым они сдерживали потенциальное мошенничество, вымогательство, конфискацию активов и подобные недобросовестные действия со стороны себе подобных. Контракты обговаривались и споры регулировались «по понятиям». Одновременно ОПГ в качестве силовых партнеров получали с коммерческих фирм около 30% прибыли, а на более позднем этапе, когда они начали выступать как инвесторы, — процент, соответствующий их долевному участию.

Уже в начале 1990-х годов сформировались устойчивые образцы подобной деятельности. Их можно объединить термином «силовое предпринимательство» — методы и организационные решения, обеспечивающие конвертацию организованной силы в деньги или другие рыночные блага на постоянной основе. Подобно тому, как товары являются основным ресурсом для торгового предпринимательства, деньги — для финансового, организованная сила становится независимо от ее конкретной социально-исторической формы главным ресурсом силового предпринимательства. Автономность силовых структур в условиях развивающихся рынков позволяет им производить и продавать на постоянной основе некоторый набор институциональных услуг, включая физическую охрану, арбитраж и регулирование. Результатом их деятельности стало появление первоначальных структур рыночной экономики — совокупности ограничений, правил и механизмов контроля, хотя бы как-то регулировавших обмен и распределение прав собственности в ранний период российского капитализма¹⁶.

Если в самом начале 1990-х годов влияние уголовной и спортивной среды определяло характер силового предпринимательства, то дальше все большее влияние стали оказывать последствия реформирования государственных органов безопасности и охраны правопорядка, а также создание частного сектора охранных услуг.

Реорганизация государственных силовых ведомств

За распадом СССР последовали реформы органов государственной безопасности уже новой России. Их целями, по откровенному признанию Вадима Бакатина, назначенного Борисом Ельциным главой КГБ, были дробление и децентрализация структур государственной безопасности для ослабления их влияния¹⁷. После неудачной попытки объединить под своим контролем КГБ и МВД (в январе 1992 года Конституционный суд признал это решение незаконным) Ельцин применил принцип «разделяй и властвуй». В течение трех лет КГБ трижды реорганизовывался и переименовывался, каждый

¹⁶ Волков В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: Изд-во ГУ – ВШЭ, 2005.

¹⁷ Бакатин В. Избавление от КГБ. М.: Новости, 1992. С. 77.

раз — при новом руководителе. Несколько прежних управлений КГБ были преобразованы в отдельные структуры, находившиеся в федеральном подчинении или подчинении непосредственно президента. К концу 1993 года КГБ разделили на пять отдельных структур: Службу внешней разведки (СВР), Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ), Федеральную службу контрразведки (ФСР), Главное управление охраны, в которое вошла Служба безопасности президента (СБП), и Главное управление пограничной службы. В 1995 года ФСР была переименована в Федеральную службу безопасности (ФСБ)¹⁸.

Эта реорганизация способствовала фрагментации силовых и разведывательных служб государства. В рамках нового Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», принятого 12 августа 1995 года, все вышеперечисленные органы, за исключением ФАПСИ, а также МВД, налоговая полиция и Федеральная таможенная служба получили право на оперативно-разыскную деятельность и могли иметь собственные военизированные формирования, то есть число таких органов увеличилось с трех до семи по сравнению с советским временем. К середине 1995 года в России было уже 14 государственных правоохранительных структур и органов безопасности и разведки¹⁹. Сферы влияния и юрисдикции новых организаций были определены нечетко, они конкурировали между собой и дублировали деятельность друг друга, что приводило к общей потере координации и эффективности.

Реструктуризация органов государственной безопасности сопровождалась сокращением штата сотрудников. Негативное общественное мнение способствовало снижению престижа этой профессии, а сокращение государственного бюджета и инфляция привели к уменьшению зарплаты. Все это вынуждало сотрудников госбезопасности искать другую работу. Более 20 тыс. сотрудников КГБ уволились или были уволены с сентября 1991 года по июнь 1992 года. Многие ушли с работы после кризиса в октябре 1993 года, в том числе и члены специальных элитных формирований по борьбе с терроризмом «Альфа» и «Вымпел». В 1992 году Ельцин подписал указ

¹⁸ Коровин В. История отечественных органов безопасности. М.: Норма, 1998, С. 80–86.

¹⁹ Waller M., Yasmann V. Russia's Great Criminal Revolution: The Role of the Security Services / P. Ryan and G. Rush, eds., Understanding Organized Crime in Global Perspective: A Reader. London: Sage, 1997. P. 198.

о сокращении 137-тысячного центрального аппарата бывшего КГБ до 75 тыс. (на 46%) в ходе реструктуризации. В 1992–1993 годах значительная часть бывшего состава центрального аппарата была переведена в новообразованные органы (СВР, ФАПСИ и т.д.) и в региональные управления ФСБ, а 11 тыс. человек были уволены из органов государственной безопасности²⁰. К 1995 году число оперативников с профессиональным стажем от 7 до 15 лет сократилось в 5 раз²¹.

Кроме этих очевидных, были и другие обстоятельства, спровоцировавшие переход сотрудников органов государственной безопасности в частный сектор. Новые задачи, поставленные перед структурами госбезопасности, включали борьбу с организованной преступностью и защиту государственных интересов в условиях быстрой приватизации экономики. Одним из способов получения необходимой для этого информации стало внедрение в частный бизнес. Таким образом, если аналитически еще можно провести границу между поиском нового места трудоустройства бывшими сотрудниками госбезопасности и их новыми оперативными заданиями, то практически это сделать не удастся.

Формально структура МВД не подверглась таким радикальным изменениям, как КГБ. Предвидя общественные беспорядки, советское руководство усилило специальные подразделения и войска МВД. Уже в 1987 году для подавления возможных массовых выступлений был создан отряд милиции особого назначения (ОМОН). В 1992 году в ответ на рост организованной преступности МВД создало отдельную систему региональных управлений по борьбе с организованной преступностью (РУБОП). В то же время сокращение бюджета центральных министерств привело к постепенному ослаблению контроля за республиканскими, краевыми и областными органами внутренних дел и росту влияния местных администраций. В этих условиях постоянные заявления министров внутренних дел о твердом намерении восстановить централизованное управление не имели серьезных последствий.

К 1990-м годам стало рушиться основание системы — опытные офицерские кадры. Низкие зарплаты и падение моральных устоев в МВД спровоцировали еще больший отток квалифицированных кадров, чем в КГБ. В 1989 году 83,5 тыс. сотрудников МВД были уволены, в том числе 37 тыс. офицеров. Более 30 тыс. оставили службу

²⁰ Альбац Е. Рапорт об отставке // Известия. 2 марта 1994 года.

²¹ Белая книга российских спецслужб. М.: Обозреватель, 1996. С. 76.

в 1990 году²². Эти цифры отражают, скорее, крайне высокую текучесть кадров, а не общее сокращение штата, поскольку прежние сотрудники вскоре были заменены новыми. В 1991–1996 годах МВД ежегодно покидали до 200 тыс. человек, причем четверть из них увольняли за должностные нарушения или уголовные преступления²³.

Адаптация к рыночным условиям

Решать обострившиеся проблемы сокращения штатов, ухудшения материального положения и внедрения в рыночный сектор сотрудников органов безопасности стало легче в связи с принятием Закона «Об органах Федеральной службы безопасности», который разрешил действующим сотрудникам ФСБ быть прикомандированными к предприятиям независимо от формы собственности с согласия их руководителей²⁴. Тысячи действовавших офицеров госбезопасности стали работать на частных предприятиях и в банках «юридическими консультантами» — так скромно называлась эта должность. Используя свои связи в государственных структурах и информационные ресурсы ФСБ, они выполняли «крышные» функции — защищали от вымогательства и мошенничества со стороны преступных группировок, выстраивали отношения с государственной бюрократией. По оценкам экспертов, до 20% сотрудников ФСБ были задействованы в деятельности «крыш» в качестве «прикомандированных»²⁵.

Коммерческая деятельность сотрудников спецслужб и использование технических ресурсов КГБ и МВД были легализованы с принятием Закона «О частной детективной и охранной деятельности» от 11 марта 1992 года и специального постановления правительства от 14 августа 1992 года. Одновременно МВД приняло положение «О вневедомственной охране», позволившее управлениям внутренних дел на местах учреждать специальные охранные подразделения и группы быстрого реагирования, работавшие на коммерческой основе. МВД приобрело надежный источник внебюджетного финансирования и еще большую независимость от центральных властей.

²² Shelley L. Policing Soviet Society: The Evolution of State Control. New York: Routledge, 1996. P. 56.

²³ Долгова А. Преступность: статистика, закон. М.: Криминологическая ассоциация, 1997. С. 48.

²⁴ ФСБ России. М., 1995. С. 18.

²⁵ Львов А. ФСБ на вольных хлебах // Новая газета. 13–19 июля 1998 года. С. 6.

Частные охранные предприятия получили право защищать законные права и интересы своих клиентов на коммерческой основе. Закон разрешил им обеспечивать физическую защиту граждан и их собственности, консультировать по вопросам безопасности, собирать материалы по судебным делам и информацию о ненадежных деловых партнерах, проводить исследования рынка, защищать коммерческую тайну и торговые марки, разыскивать людей, пропавших без вести, возвращать утраченную собственность и проводить расследования биографий сотрудников компаний — своих клиентов.

Получить лицензию на учреждение частного охранного агентства было легко. Управление по лицензионно-разрешительной работе, открытое в каждом региональном управлении МВД, требовало от потенциальных руководителей охранного агентства наличия диплома о высшем образовании и подтверждения прохождения специальной подготовки либо 3–4 лет работы в правоохранительных органах или органах госбезопасности. Такая процедура упрощала создание частных предприятий и служб безопасности бывшими сотрудниками госбезопасности и милиции.

На 1 июля 1998 года из всех 156,2 тыс. лицензированных сотрудников частных охранных предприятий и служб безопасности в России 35,4 тыс. (22,6%) пришли из МВД, 12,4 тыс. (7,9%) из КГБ-ФСБ и 1,2 тыс. (0,8%) из других органов правопорядка и безопасности²⁶. Частные охранные агентства приняли на работу около 50 тыс. бывших офицеров из государственных силовых структур, или более 30% всех лицензированных сотрудников. Их влияние трудно преувеличить, так как большинство из них, особенно бывшие работники КГБ, заняли ключевые руководящие посты в частном охранном секторе.

В 1992 году бывшие сотрудники ФСБ создали профессиональную ассоциацию «Бизнес и личная безопасность», которая за 1992–1994 годы организовала переподготовку и трудоустройство более 4 тыс. бывших сотрудников госбезопасности, половина которых возглавила частные охранные агентства²⁷.

²⁶ Бизнес и безопасность в России. 1999. № 2. С. 34.

²⁷ Клиенты нами довольны. Интервью с Игорем Борисовым и Юрием Рудаковским // Секьюрити. 1995. № 2. С. 5.

Частные охранные структуры

Закон определил процедуры лицензирования для частных детективных агентств, частных служб безопасности и частных охранных предприятий. Частные детективные агентства, как правило, выполняют узкоспециализированные задачи в основном по запросу частных лиц для их личных целей. Поэтому таких фирм немногим более сотни на всю страну, а услуги их очень дороги²⁸.

Все предприятия и банки независимо от размера и формы собственности, получив право создавать специальные подразделения, частные службы безопасности (СБ), открывали их в большом количестве для обеспечения физической и экономической защиты, сбора и анализа информации. СБ крупных банков и компаний, особенно тех, которые были уполномочены заниматься государственными финансовыми активами или стратегическими ресурсами, укомплектовывались бывшими высокопоставленными офицерами госбезопасности. Так, корпоративные службы безопасности возглавили: в банке «Столичный» — один из бывших командиров «Альфы» Геннадий Зайцев; в Инкомбанке — ранее служивший в ГРУ Михаил Горбунов; в финансовой группе «Мост» — в прошлом заместитель председателя КГБ Филипп Бобков²⁹. Самой крупной СБ (41 подразделение по всей стране и 13 тыс. сотрудников), обслуживавшей «Газпром», руководил полковник КГБ Виктор Марущенко³⁰. Однако большинство служб безопасности было значительно меньших размеров. Многие создавались для защиты разовой сделки или легализации вооруженных телохранителей главы компании и существовали только на бумаге.

В отличие от служб безопасности, частные охранные предприятия автономны от своих клиентов и действуют как независимые рыночные агенты, предоставляющие услуги на договорной основе. Первые ЧОПы («Алекс» в Москве, «Защита» в Петербурге и др.) появились до 1992 года, то есть до принятия закона. Многие начинали как неформальные службы безопасности для конкретных деловых проектов

²⁸ В некоторых случаях частные детективные агентства являются подразделениями крупных частных охранных предприятий. Это снижает стоимость и дает компаниям дополнительные законные права для проведения наблюдения.

²⁹ Крыштановская О. Нелегальные структуры в России // Социологические исследования. 1995. № 8. С. 96.

³⁰ Служба безопасности РАО «Газпром»: состояние и перспективы развития // Бизнес и безопасность в России. 1997. № 2. С. 6.

и были связаны с определенным клиентом. Постепенно они становились автономными рыночными поставщиками услуг безопасности. Типичный пример: ЧОП «Северная Пальмира», которое возглавил бывший полковник военной контрразведки Евгений Костин, было основано как служба безопасности петербургского городского рынка строительных материалов «Муравейник». Позже оно стало независимым и предоставляло охранные услуги строительным компаниям «Бизнес Линк Девелопмент», «Ком энд Ком» и официальному дилеру «Пежо» в Петербурге «Авто-Франс»³¹.

Принцип корпоративной идентичности, свойственный государственным силовым ведомствам, прослеживался и в сфере частной безопасности. Многие ЧОПы были основаны сплоченными сообществами бывших офицеров из подразделений специального назначения, которые стремились превратить свои навыки и репутацию в рыночный актив. Не последнюю роль в уходе офицеров из спецподразделений и поиске новых мест работы сыграли попытки центрального руководства использовать эти подразделения во внутривнутриполитической борьбе во время кризисов августа 1991 года и октября 1993 года³². Например, бывшие командиры специального антитеррористического формирования КГБ «Альфа» Игорь Орехов и Михаил Головатов оставили службу, чтобы открыть сеть охранных предприятий: «Альфа-А», «Альфа-Б», «Альфа-7», «Альфа-Твердь»³³. В данном случае «Альфа» стала торговой маркой.

После отказа участвовать в штурме Белого дома в октябре 1993 года антитеррористическое подразделение КГБ «Вымпел» было подчинено МВД. В результате 215 человек перешли на службу в ФСБ и другие органы госбезопасности, а 135 отправились работать в частный охранный бизнес³⁴, многие из них — в ЧОП «Аргус», которое основал один из бывших командиров «Вымпела» Юрий Левицкий. «Аргус» стал одним из крупнейших частных предприятий безопасности в Московской

³¹ Костин Е. Я не вижу себя в другом качестве // Личности Петербурга. Безопасность.

³² Zhdanov V., Hughes J. Russia's Alpha Group Changes with the Times // Transition, March 1996. № 8. С. 28–31.

³³ Все проблемы решаются мирно с помощью «Альфы». Интервью с И.В. Ореховым и М.В. Головатовым // Бизнес и безопасность в России. 1998. № 9–10. С. 28–29.

³⁴ Яков В. Высокие чины оценили «Вымпел» только после его развала // Известия. 3 марта 1994 года.

области. Другие командиры учредили ЧОП «Вымпел-Честь», используя название спецподразделения как торговую марку.

Крупнейшее в Санкт-Петербурге ЧОП «Защита», созданное бывшими сотрудниками МВД, активно принимало на работу бывших сотрудников РУБОПа. Бывшие офицеры-десантники, служившие в Афганистане, организовали предприятие «Алекс-Запад», ставшее одним из ведущих поставщиков охранных услуг в Северо-Западном регионе. Первый московский «Алекс» создали сотрудники милиции. В 1992 году его петербургское отделение стало полностью независимым и перешло к военнослужащим. Как признался автору директор «Алекса» Борис Маркаров, «сейчас в “Алексе” нет людей из МВД, мы им особо не доверяем, нам ближе армейский дух».

Таким образом, наиболее крупные ЧОПы стремились сохранить свою корпоративную идентичность и, по сути, представляли собой приватизированные сегменты государственных силовых министерств. Руководители ЧОПов открыто признавались во взаимовыгодном сотрудничестве с государственными органами, подразумевая под этим обмен ценной информации на деньги или оборудование. Позже неформальные отношения между государственными и частными органами безопасности организационно оформились в Консультативный совет при ФСБ, состоявший из сотрудников управления экономической контрразведки и глав крупнейших ЧОПов³⁵.

Показатели роста

Во второй половине 1990-х годов сектор частных охранных услуг развивался беспрецедентными темпами, особенно в Москве и Петербурге. Закон «О частной охранной деятельности» был принят в 1992 году, с начала 1993 года стартовала официальная регистрация частных охранных агентств, а к концу года их уже насчитывалось 4,5 тыс., к 1996 году — 8 тыс. После 1996 года темпы роста несколько снизились (табл. 1 и рис. 1). К концу 1999 года число частных охранных агентств достигло 11,7 тыс., в том числе 6,8 тыс. ЧОПов и 4,6 тыс. частных служб безопасности, при этом разрешение на ношение огнестрельного оружия (лицензированный персонал) имели только 196,3 тыс. сотрудников более чем из 850 тыс. Частные

³⁵ Смирнов В. Опыт работы ФСБ с негосударственными структурами безопасности // Бизнес и безопасность в России. 1999. № 2. С. 22.

Таблица 1

Динамика частного охрannого сектора в 1992–2000 годах

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Агентства – всего	0	4540	6605	7987	9863	10 487	10 804	11 652	12 620
В том числе:									
частные охранные предприятия	0	1237	1586	3247	4434	5280	5995	6775	7521
частные службы безопасности	0	2356	2931	4591	5247	5005	4580	4612	4834
Агентства, лишённые лицензии	0	0	73	640	622	978	1364	1277	1161

Источники: Мир безопасности. 1997. № 2; 2000. № 3; Бизнес и безопасность. 1999. № 2.

агентства к тому времени обзавелись около 71,4 тыс. единиц огнестрельного оружия³⁶.

До сих пор нет систематизированных данных о географии частного охрannого бизнеса. Города с меньшей деловой активностью, как правило, имеют меньше частных охранных агентств, хотя могут играть роль и другие факторы, особенно политика местных властей. Например, в 1997 году в Челябинске насчитывалось 150 таких агентств, а в Новгороде — более 50³⁷. В 1998 году в Москве действовало 3125 частных охранных агентств (29% общего числа в стране), в Петербурге — 816 (7,6%). В целом в России преобладали небольшие охранные предприятия, крупных и очень влиятельных было не более 80.

Снижение темпов роста числа частных охранных структур после 1996 года было вызвано тем, что, во-первых, приостановились реорганизация и кадровые перестановки в системе госбезопасности;

³⁶ Данные, обнародованные Иваном Маяцким, главой Главного управления по регистрации и лицензированию МВД // Бизнес и безопасность в России. 1999. № 2. С. 20.

³⁷ Захарченко И. Охрана в уездном городе N // Оперативное прикрытие. 1997. № 4–5. С. 61.



Рисунок 1. Динамика частного охранного сектора в 1992–1999 годах

во-вторых, первичный рыночный спрос был удовлетворен и возможности экстенсивного роста исчерпались; в-третьих, руководящие органы МВД ужесточили контроль за частными охранными агентствами. В мае 1995 года правительство Москвы издало постановление «Об усилении контроля за деятельностью частных охранных агентств на территории города и о введении электронной счетной и идентификационной системы». Примерно в то же время аналогичные меры были приняты в Санкт-Петербурге. С 1995 года за различные нарушения ежегодно закрывалось более 600 агентств.

За 1997–1999 годы общее число охранных агентств росло за счет ЧОПов, а число СБ постепенно снижалось. Иван Маяцкий, в то время возглавлявший Управление МВД по лицензионно-разрешительной работе, предложил два объяснения этой тенденции. *Первое* — в начале 1990-х годов СБ активно создавались банками и переставали существовать вместе с обанкротившимися банками. *Второе* — банки и компании убедились, что содержать свою службу безопасности дороже, чем нанять независимое ЧОП, и постепенно многие выбрали экономичное решение³⁸.

³⁸ Маяцкий И. Так о чем же мы плакали в прошлом году: похлебка пуста или жемчуг мелок? // Мир безопасности. 1999. № 1. С. 2.

Второй фактор указывает на важную тенденцию: если вначале компании и банки стремились возложить задачи физической и экономической безопасности на внутренние службы, то позднее многие стали отдавать предпочтение внешним источникам. В результате экономии на масштабах и лучшего технического оснащения частному бизнесу стало выгоднее работать с крупными ЧОПами. Правда, службы безопасности обладают другим существенным преимуществом. Они зависят от государственных органов, регулирующих их деятельность, и от генерального директора или владельца компании, который их содержит. Естественно, при возникновении противоречий служба безопасности, скорее, обойдет формальные правила, чем ущемит интересы компании. А ЧОПы не зависят от своих клиентов, кроме случаев, когда учреждены ими. Предоставляя услуги на продажу, а не для внутреннего потребления, они ограничены правилами рынка. Но сложившаяся тенденция говорит о том, что у заказчиков соображения экономии перевесили возможность непосредственного распоряжения силовыми ресурсами. Более того, в результате экономии на масштабах и лучшего технического оснащения частному бизнесу стало выгоднее работать с крупными ЧОПами.

Конкуренция на рынке охранных услуг

В 1992–1995 годах быстрые темпы приватизации и образование новых финансовых учреждений привели к формированию частного сектора экономики. Институциональные проблемы не были решены властями. Физический и экономический риск оставался крайне высоким. Количество неоплаченных долгов постоянно росло. Организованные преступные группировки стремились к расширению своего участия в приватизированной экономике, но столкнулись с сильным конкурентом — частными охранными структурами, созданными бывшими сотрудниками милиции и госбезопасности. Это не означает, что Закон «О частной охранной деятельности» был принят именно для борьбы с преступностью. В то время у властей не было ни стратегии создания рыночных институтов, ни программы по борьбе с преступностью, и закон был разработан исключительно как тактическое решение проблемы трудоустройства бывших сотрудников силовых ведомств.

Однако в более широком социально-экономическом контексте он привел к незапланированным результатам. Поскольку ОПГ

первыми открыли для себя коммерческую нишу силового предпринимательства, они установили и основные правила игры, обязательные для каждого нового участника. Начальник Управления по лицензионно-разрешительной работе Северо-Западного ГУВД Юрий Буряк откровенно признал: «Охранный бизнес невозможен без общения с криминальными структурами. К так называемым “стрелкам” я лично отношусь спокойно. Они были, есть и будут. А вот то, что называется “разборка”, — недопустимо»³⁹. Для достижения успеха частные охранные агентства вынуждены были лавировать между законодательством, которое постоянно ужесточалось, и практикой силового партнерства с применением полулегальных методов.

ОПГ попытались использовать Закон «О частной охранной деятельности» в своих целях, создавая ЧОПы для получения разрешения на ношение имевшегося у них оружия и легализации своих охранных услуг. Так, в Петербурге охранный предприниматель «Скорпион», которое возглавлял один из лидеров тамбовской группировки Александр Ефимов, «крышевало» более 100 фирм и активно привлекало к сотрудничеству работников милиции. В результате расследования РУБОПа в конце 1996 года «Скорпион» был закрыт властями, многие его сотрудники арестованы. Директору удалось скрыться, но через год его арестовали на Украине⁴⁰ и в июле 2000 года приговорили к шести годам лишения свободы за вымогательство.

Несмотря на многочисленные случаи связи ЧОПов с преступной деятельностью, общий результат их работы оказался скорее положительным, чем отрицательным. Не выступая в качестве борцов с организованной преступностью, они ослабили ее экономическую базу и ограничили экспансию. «Спасти фирму от взятия под “крышу” одной из преступных группировок мафии ой как непросто, — говорил директор ЧОПа “Аргус” Юрий Левицкий. — Поэтому мы гордимся тем, что ни один из наших клиентов не оказался “под мафией”. Если установление “крыши” уже происходит, то мы выходим на контакт с лидерами преступного формирования, говорим с ними на понятном им языке»⁴¹. Левицкий так обобщил результаты деятельности

³⁹ Буряк Ю. Я не собираюсь кому-то угождать. Интервью с Юрием Буряком // Оперативное прикрытие. 1997. № 2. С. 33.

⁴⁰ Леонов С. Конец «Скорпиона» — начало войны? // Оперативное прикрытие. 1997. № 1. С. 8–9.

⁴¹ Левицкий Ю. «Аргус» не снимает «крыш». Интервью с Юрием Левицким // Частный сыск, охрана, безопасность. 1995. № 9. С. 12.

индустрии частной безопасности: «...Несколько лет назад весь бизнес у нас был криминальным. Мы могли стать бандитским государством. Сейчас, через пять лет, “крыши” — это охранные структуры. Тихо, без революции, без стрельбы мы сделали свое дело»⁴². В целом ослабление возможностей ОПГ было достигнуто благодаря более высокому качеству услуг, которые ЧОПы предлагали по более низким ценам, а также их активному взаимодействию с государственными органами.

Уже в 1991 году в поисках дополнительного дохода к снизившимся зарплатам неформальные группы сотрудников милиции и госбезопасности тоже стали оказывать компаниям услуги по обеспечению охраны и контролю за соблюдением обязательств, тем самым вступив в открытую конкурентную борьбу с преступными группировками. Компании, которым удалось обзавестись милицейской или гэбэшной «крышей», могли не бояться очередного посещения бандитов с предложением охранных услуг. Хорошо известное всем предпринимателям на российском рынке неофициальное правило «у каждого бизнесмена должна быть “крыша”» не только повысило издержки, но и создало конкуренцию между теми, для кого они были доходом.

Вариантом решения проблемы охраны, позволявшим избежать необходимости платить деньги преступной группировке, стал наем действующего или отставного офицера ФСБ менеджером или консультантом по юридическим вопросам. Такой «юрисконсульт» защищал компанию от преступного или бюрократического вымогательства и налаживал отношения частного предприятия с властями. Использование услуг сотрудников ФСБ (официальное и неформальное) стало распространенной практикой для средних предприятий, особенно в Москве. Такой «юрисконсульт» обычно обходится компании в тысячу или более долларов в месяц.

Так, одна из казанских ОПГ решила заняться московской компанией, которая производила силиконовое медицинское оборудование и имела производственную площадку в Казани. Не желая попасть под ОПГ, директор компании сначала нанял полковника КГБ в отставке, а потом «прикомандированного» действующего сотрудника ФСБ. К несчастью, спустя некоторое время офицер был убит в Чечне при исполнении служебных обязанностей. Впоследствии компания подписала контракт с ЧОПом.

⁴² Охрана и пресса: столкновение интересов // Оперативное прикрытие. 1999. № 3. С. 29.

Несмотря на то, что сфера частного охранного бизнеса представляла собой систему, близкую к рынку, существенные ограничения все же оставались, особенно в части свободы выбора силового партнера. Компания, застигнутая врасплох посещением бандитов, поддававшаяся угрозам и начавшая платить деньги за охранные услуги, скорее всего попадала в долгосрочную зависимость от группировки. Сходным образом компания, один раз обратившись к преступной группировке для разрешения проблемы, с этого момента постоянно находилась под ее принудительной защитой, и любые попытки освободиться заканчивались санкциями. Естественно, компания, связанная с теневой экономикой или незаконной торговлей, как правило, нанимала или попадала под влияние нелегальных силовых структур.

Благодаря договорным отношениям, более предсказуемому поведению и качественным услугам ЧОПы оказались выгоднее для обеспечения экономической безопасности, чем ОПГ, при условии отсутствия описанных выше ограничений. Из интервью, взятого в 1997 году у директора московской торгово-промышленной компании: «Сегодня выгодно, намного выгоднее иметь дело... с ФСБ, нежели с какой-нибудь там группировкой криминальной... разговаривать с ними гораздо выгоднее, экономически выгоднее и, более того, надежнее»⁴³. В отличие от преступных группировок, ЧОПы не вмешиваются в дела своих клиентов, но и не предоставляют кредитов. Как уже говорилось, клиенты преступных группировок вынуждены платить до 30% своей прибыли, а цена возвращения долга обычно равна его половине. Цена силовых и охранных услуг легального ЧОПа договорная и зависит от размера и вида деятельности клиента. Но она, как правило, обычно выражается в фиксированной ежемесячной оплате, а не в проценте от прибыли или от оборота, как в криминальном секторе.

Менеджеры крупных ЧОПов утверждают, что их услуги более качественные благодаря профессионализму сотрудников. При наличии силового ресурса крупные компании, тем не менее, полагаются на информационные и аналитические методы, наработанные на государственной службе. Они утверждают, что упор делается не на прямую физическую защиту, не на угрозы, а на превентивную нейтрализацию возможной опасности и конфликтов. Иногда для возврата

⁴³ Радаев В. Формирование новых российских рынков: Транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998. С. 208.

долга службе безопасности компании совсем не обязательно прибегать к силовым мерам — достаточно продемонстрировать имеющиеся у нее каналы распространения компрометирующей неплательщика информации. Директор ЧОПа «Алекс Северо-Запад» утверждал, что они располагали базой данных на все компании региона, которая позволяла оценить надежность возможных партнеров до вступления с ними в деловые отношения.

В более жесткую конкурентную борьбу с ОПГ вступали те ЧОПы, которые предоставляли редкую, но пользовавшуюся большим спросом услугу по так называемому «снятию крыши». Задача рискованная — заставить преступную группировку, которая контролировала данную фирму, оставить ее в покое. После этого ЧОП естественным образом брал охрану фирмы на себя. Освободиться из-под контроля преступной группировки было трудно — затраты обычно превышали выгоды. И все же в тех случаях, когда компания-клиент, стремившаяся освободиться от влияния преступной группы, сама не была связана с нелегальным бизнесом и обладала большим коммерческим потенциалом, а ЧОП было сильным и имело хорошие связи с милицией, компания могла пойти на риск и избавиться от контроля криминальной группировки.

Подобная практика представляла собой частный способ борьбы с организованной преступностью, в котором коммерческая заинтересованность, побуждавшая бороться за клиента, давала эффект относительной декриминализации бизнеса. «Снятием крыш» занималось, например, ЧОП «Балтик-Эскорт», одно из первых частных охранных агентств в Петербурге, основанное в апреле 1993 года бывшим сотрудником МВД Романом Цеповым и бывшим офицером ФСБ Иваном Корешковым. В «Балтик-Эскорте» работали в основном сотрудники бывшего вильнюсского и рижского ОМОНа. В начале деятельности у «Балтик-Эскорта» возник конфликт с чеченской ОПГ из-за предприятия автотехобслуживания «Инавтосервис», руководство которого пыталось найти другую охранную структуру. Далеко не мирная конкуренция закончилась в пользу ЧОПа, которое таким образом приобрело своего первого постоянного клиента. После этого «Балтик-Эскорт» сопровождал трейлеры, перевозившие импортную продукцию через Украину в Петербург — маршрут, контролируемый ОПГ и считавшийся одним из самых опасных для водителей. Эта деятельность, по мнению Цепова, оказалась решающей для последующего коммерческого успеха — благодаря ей «Балтик-Эскорт» приобрел репутацию надежного силового партнера.

Последствия «приватизации» силовых структур

История возникновения легального частного охранного бизнеса — яркий случай происхождения институтов в результате незапланированных и непредвиденных последствий действий различных агентов. Первым толчком послужили преобразования органов государственной безопасности, проведенные исходя из краткосрочных политических соображений в тот период, когда Б. Ельцин и его окружение стремились укрепить политическую власть и нейтрализовать опасности для нового режима. Радикальный либерализм и антикоммунизм начала 1990-х годов способствовали легитимации этих решений. Первоначальная идеология рыночных реформ также подталкивала к радикальному ограничению роли государства и была построена на идее «невидимой руки» рынка, которая сама установит новый экономический порядок, как только будут созданы условия для свободной реализации экономических интересов. Все силы были направлены на упрощенно понятную экономическую либерализацию.

В такой ситуации ослабление системы госбезопасности и вопорядка привело к быстрому увеличению числа неформальных силовых структур: ушедшие в отставку и действующие сотрудники силовых ведомств открыли для себя способ конвертации профессиональных навыков в рыночный товар. Разрушив прежнюю советскую систему силовых ведомств, созданную для защиты государственной собственности и однопартийного режима, правительство не создало институты, которые защищали бы права появившихся частных собственников. Но бывшие сотрудники милиции и органов безопасности, не говоря о преступных элементах, также не имели представления об институциональном строительстве. Большинство из них просто приспособивалось к новой экономической ситуации, в основном используя методы и организационные решения, обеспечивавшие конвертацию организованной силы в деньги или другие рыночные блага (силовое предпринимательство). Вместо того чтобы бороться с организованной преступностью, многие сотрудники силовых структур оставили службу и сами занялись этой деятельностью.

Тем не менее, Закон «О частных охранных предприятиях» можно считать удачным уже потому, что он придал законный статус и сделал объектом государственного регулирования неформальную деятельность — использование силы и средств принуждения в частном

порядке. Это был редкий в российской практике случай, когда законодатели попытались признать, узаконить и кодифицировать уже существовавшую деятельность, а не навязали ее «сверху» (впрочем, государство в то время было просто не способно навязывать что-либо «сверху»). Темпы роста нового сектора частного предпринимательства свидетельствуют об успехе законодательной инициативы и огромном спросе на такие услуги. Разрабатывая и проталкивая Закон «О частной охранной деятельности», сотрудники милиции и госбезопасности действовали в собственных интересах. Точно так же, как и российское руководство, когда оно занималось дроблением силовых министерств.

Реакция общества на принятие закона была неоднозначной. Утверждалось, что он на руку преступным элементам, стремившимся легализовать свои «крыши». Руководство МВД быстро поняло, что ЧОПы стали прямыми конкурентами милиции, особенно вневедомственной охране. В 1995 году МВД, возглавляемое Евгением Куликовым, попыталось дискредитировать работу частных охранных агентств и обратилось к Государственной Думе с предложением запретить их. Дума приняла в первом чтении поправки к закону, которые должны были серьезно ограничить возможности частных охранных агентств. Тогда же Куликов выступил с инициативой о создании Комитета по сотрудничеству между банками и правоохранительными органами. В декабре 1995 года МВД и Ассоциация российских банков подписали соглашение о сотрудничестве, согласно которому МВД обязалось обеспечивать безопасность банковского сектора⁴⁴. Таким образом министр надеялся вернуть МВД обширный сегмент рынка безопасности, который к тому времени был освоен охранными предприятиями и службами безопасности, созданными сотрудниками КГБ-ФСБ.

В ответ на это с открытым письмом к президенту и председателям обеих палат парламента обратились президенты ассоциаций ветеранов, служивших в основных спецподразделениях КГБ-ФСБ, включая «Альфу», «Вымпел» и «Весну», которые предостерегали Думу от поспешных решений. В письме подчеркивалась конструктивная роль частных охранных агентств в развитии цивилизованного рынка, доказывалось, что вследствие неспособности государственных правоохранительных органов защитить предпринимателей

⁴⁴ Речь Куликова и текст соглашения см.: Бизнес и безопасность. 1996. № 1. С. 8–11.

частные охранные агентства стали единственным действенным институтом по борьбе с организованной преступностью. Если вывести их из игры, преступные группировки немедленно займут их место и, соответственно, расширят сферу своего влияния⁴⁵. В итоге от внесения поправок в закон отказались.

После неудачной попытки ревизовать закон МВД поменяло тактику и усилило контроль за его соблюдением. Оно дало распоряжение региональным подразделениям ужесточить проверки с целью закрыть как можно больше частных охранных агентств. Если в 1994 году 73 частных агентства лишились лицензии, то в 1995 году — 640, в 1997 году — 978 (табл. 1). Тем временем юристы — лоббисты частного охранного бизнеса — готовили новые поправки к закону, которые прошли первое чтение в Думе в 1997 году, а приняты были лишь в марте 2009 года⁴⁶.

Рост числа частных охранных агентств продолжился и после 2000 года. Его главным результатом стали создание и легализация новых организационных форм и практик. Бывшие неформальные и незаконные организации начали перестраиваться в соответствии с новыми возможностями, предоставленными законом. Преступные группировки и неформальные группы государственных служащих, занятые «крышеванием», начали получать лицензии и ориентироваться на формальные ограничения. Это сделало мутный «крышный» бизнес более прозрачным для государства. Государственные органы постепенно усиливали контроль и штрафные санкции за нарушение правил.

Если принятие в 1992 году Закона «О частной охранной деятельности» стало фактическим признанием произошедшей фрагментации государственной монополии на насилие, то к 2000 году закон позволил государству в некоторой степени контролировать силовое предпринимательство. Хотя вряд ли кто-то намеренно преследовал эту цель.

Казалось, государство выбрало меньшее из двух зол и выстроило свою политику в соответствии с имевшимися возможностями. Будучи

⁴⁵ «Когда охрана стреножена, криминалитет торжествует». Письмо, адресованное Президенту РФ Борису Ельцину, председателю Совета Федерации Владимиру Шумейко, председателю Государственной Думы Ивану Рыбкину и секретарю Совета безопасности Олегу Лобову, за подписью С. Гончарова, С. Лысика, В. Розина, И. Зевелева и В. Величко см.: Секьюрити. 1995. № 2. С. 3.

⁴⁶ Основные поправки см.: Бизнес и безопасность в России. 1999. № 2. С. 14–17.

не в состоянии обеспечить эффективную защиту и соблюдение законности в сфере экономики и столкнувшись с угрозой, исходившей от преступной среды, оно вынуждено было передать охранные и правовые функции своим бывшим сотрудникам, работавшим в частном секторе. Такое вполне правдоподобное толкование этого процесса на самом деле было бы не более чем продуктом интеллектуальных построений, вносящих логику и цели в действия, единственной реальностью для которых были борьба за власть, выживание, принятие мер и контрмер, а также множество сиюминутных интересов. В таком случае сложившаяся ситуация отражает временный баланс сил, а не реализацию какого-то плана или курса.

Непреднамеренными последствиями «приватизации» силовых структур стали рост конкуренции и ее косвенное воздействие на организованную преступность. Несмотря на то, что обеспечение охраны и соответствующие издержки до сих пор остаются для экономических субъектов обязательным условием их деятельности, характер связанных с этим отношений изменился. Принятие закона способствовало формированию рынка частных охранных услуг, что можно рассматривать как прогрессивный шаг по сравнению с охранным рэкетом начала 1990-х годов.

Под влиянием легализации охранной деятельности и других факторов господство нелегальных силовых структур над своими клиентами и жесткие ограничения выбора силовых партнеров начали слабеть. Рост легальных охранных предприятий привел к расширению спектра услуг и возможностей выбора, наделив платежеспособных клиентов большей властью. Конечно, существовавшая конкуренция и ее правила были далеки от совершенства, а присутствие в частном охранном секторе преступных элементов до сих пор ощутимо. Однако действия участников рынка стали более предсказуемыми. Кроме того, в отличие от преступных группировок, облагавших данью экономические субъекты и по определению не плативших налоги, ЧОПы вынуждены производить и продавать конкретные услуги на контрактной основе и платить налоги. Таким образом, усиление контроля над ними явилось первым шагом новой политики укрепления государства, которая стала энергично проводиться после 2000 года.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гельман Владимир Яковлевич

кандидат политических наук, профессор Европейского университета
в Санкт-Петербурге

В условиях господства КПСС местное самоуправление было лишь нижним звеном государственного механизма. Постсоветские политические преобразования в России ознаменовались серией радикальных реформ местного самоуправления. Конституция России 1993 года провозгласила автономию местного самоуправления, установив (статья 12), что органы местного самоуправления не входят в структуру государственной власти. Были приняты важнейшие законы, направленные на развитие местного самоуправления. В 1996 году Россия присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления, одобренной в 1985 году Советом Европы и принятой к исполнению большинством европейских государств (ратифицирована в 1998 году). Почти во всех регионах России были избраны муниципальные представительные органы, а в большинстве регионов — мэры городов и главы районных администраций. Некоторые наблюдатели постсоветский муниципальный проект назвали «муниципальной революцией»¹.

Результаты реформ местного самоуправления в 2000-е годы оказались скромными. Сегодня о местной автономии и местной демо-

¹ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30.

кратии² говорят с многочисленными оговорками, которые если не сводят на нет, то делают неочевидным само содержание «муниципальной революции». Ее политические последствия ограничились муниципальными выборами, которые, по оценкам экспертов, противоречили минимальным демократическим стандартам³.

Вопреки декларациям российское государство не только не предоставило органам местного самоуправления финансовые и экономические ресурсы, но и восстановило централизованный контроль над ними. Политическая и экономическая рецентрализация управления страной, деградация демократических институтов выхолостили суть местной автономии и местной демократии. Местное самоуправление оказалось встроеным в качестве нижнего звена (не располагающего большими полномочиями и слабо подотчетного гражданам) в иерархию вертикали власти во главе с президентом. Явно намечается частичная реставрация практики местного самоуправления советского периода.

Почему идеи местной автономии и местной демократии, реализованные многими демократиями Запада, пока не прижились на российской почве? Была ли муниципальная реформа в современной России обречена на неуспех? Или это следствие ошибочности и/или непоследовательности ее проведения?

Советский период местного самоуправления

Многие историки рассматривают истоки местного самоуправления в России начиная с XI–XIV веков (самоуправляемые средневековые республики Новгорода и Пскова). Но говорить о местном самоуправлении в современном смысле, на мой взгляд, следует лишь

² *Местная (муниципальная) автономия* — возможность органов местного самоуправления действовать (в пределах закона) независимо от вышестоящих органов управления. *Местная демократия* — демократические институты и практики на местном уровне, обеспечивающие проведение конкурентных местных выборов и деятельность политических партий, средств массовой информации и некоммерческих организаций по решению вопросов местного значения. Декларацией о гарантиях обеспечения местной автономии и местной демократии является Европейская хартия местного самоуправления, одобренная в 1985 году Советом Европы и принятая к исполнению большинством европейских государств, включая Россию.

³ Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 30–42.

с реформы 1864 года, проведенной по указу царя Александра II, — «земский» этап. Этим термином обозначались органы местного самоуправления на уровне уездов и губерний (аналоги нынешних районов и областей). В крупных городах действовали городские органы местного самоуправления, деятельность которых регулировало Городовое положение, принятое в 1870 году царским указом.

Земские и городские органы местного самоуправления были всесловными общественными учреждениями, созданными «для заведования общественными делами». В отличие от органов царской администрации, они не имели государственных полномочий. Их решения были окончательными, за исключением утверждения в должности главы исполнительного органа местного самоуправления. Земства обладали значительной экономической автономией, имели самостоятельные бюджеты и источники доходов. При этом им не разрешалось вести политическую деятельность. В начале XX века либералы, активно участвовавшие в работе органов местного самоуправления, требовали расширить автономию земств и отменить ограничения на их деятельность.

Приход к власти большевиков, коммунистический режим не оставили места для местной автономии и демократии. С 1930-х годов в СССР установилась классическая советская модель местного самоуправления, с модификациями просуществовавшая до конца 1980-х годов. Ее главные характеристики⁴:

— КПСС руководила всем и вся, ее иерархическая структура пронизывала все уровни управления страной и принятия политических решений.

— Местные органы власти формально были разделены на представительные — Советы, которые избирались от сельского до областного уровня на безальтернативной основе по 25–300 депутатов, и исполнительные — исполкомы Советов, избиравшиеся из депутатов. Деятельность исполкомов контролировали органы КПСС соответствующего уровня.

— Местные органы власти в СССР юридически и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые им делегировали вышестоящие органы власти.

⁴ Подробнее см.: Jacobs E.M. (ed.). *Soviet Local Politics and Government*. London: George Allen & Unwin, 1983; Ross C. *Local Government in the Soviet Union: Problems of Implementation and Control*. New York: St. Martin's Press, 1987.

— В централизованной плановой экономике экономические и финансовые ресурсы (включая бюджетные средства и инвестиции) распределялись сверху вниз, от центра к республикам, регионам и муниципалитетам на основе единых централизованно установленных нормативов. Эта «веерная» схема местных финансов номинально включала в себя местные налоги и сборы, а по сути, не предполагала экономической и финансовой автономии местного самоуправления, хотя на местные бюджеты в 1970-е годы приходилась почти пятая часть бюджета страны⁵.

Такова точка отсчета постсоветских реформ местного самоуправления. Первым их шагом в 1990 году стали конкурентные выборы депутатов Советов всех уровней и принятие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства». Он провозгласил местное самоуправление как таковое и местную автономию, отменив вертикальную соподчиненность выборных Советов и их исполкомов. Советы получили право контролировать состав и деятельность их исполкомов, приобрели собственную компетенцию в налоговой и бюджетной сферах. Была отменена практика двойного подчинения исполкомов местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти, что привело к демонтажу прежней иерархической системы управления.

6 июля 1991 года был принят первый российский Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», в соответствии с которым коллегиальные исполкомы сменили главы местных администраций, избираемые на всеобщих выборах на альтернативной основе. Причем Советы не могли вмешиваться в деятельность местных администраций — это было компромиссное решение⁶. Официальный лозунг коммунистического периода «Вся власть Советам!», по замыслу, уступал место разделению властей. Но на практике закон в полной мере не был реализован.

Провал государственного переворота в августе 1991 года, распад СССР и начало экономических реформ существенно изменили политику в сфере местного самоуправления. Намеченные на конец 1991 года выборы глав местных администраций отменили. По требованию Б.Н. Ельцина Съезд народных депутатов РСФСР предоставил

⁵ Lewis C.W. *The Economic Functions of Local Soviets* / E.M. Jacobs (ed.). *Soviet Local Politics and Government*. London: George Allen & Unwin, 1983. P. 62–64.

⁶ Барабашев Г. Совет и мэр в упряжке самоуправления // Народный депутат. 1991. № 11. С. 36–40.

ему дополнительные полномочия, в том числе право назначать и снимать глав администраций краев и областей. Последние, в свою очередь, получили право назначать и снимать глав местных администраций – так называемая вертикаль исполнительной власти. Главы администраций региональных столиц назначались и снимались непосредственно президентом.

В декабре 1991 года были приняты законы об основах налоговой системы (предполагавшие введение местных налогов и сборов) и постановление о разграничении собственности на федеральную, региональную и муниципальную. Но экономический спад нанес удар по реформе местного самоуправления, не оставив возможности поддержать местную автономию. На фоне конфликта между

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Основные модели местного самоуправления¹

В Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру, – англо-саксонская и континентальная.

Англосаксонская модель получила распространение преимущественно в странах с одноименной правовой системой: в Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии.

Ее черты:

- высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения;
- отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип: действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, из центра, в США – штатами, на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства.

Государство регулирует местное самоуправление косвенно – например, с помощью модельных законов, которые органы местного самоуправления могут

¹ О зарубежном опыте местного самоуправления в 1990-х годах здесь и далее см.: Институт экономики города. – http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220

президентом и парламентом в сентябре-октябре 1993 года органы местного самоуправления оказались заложниками противоборства властных группировок⁷. С победой президентской стороны была укреплена вертикаль исполнительной власти, Советы распустили, а полномочия местного самоуправления передали назначенным главам местных администраций. Так в 1993 году был завершен советский период истории местного самоуправления.

⁷ Сенатова О., Касимов А. Кризис политической системы и поражение идей российского федерализма // Очерки российской политики / Под ред. В.М. Гельмана. ИГПИ, 1994. С. 34–41.

вводить на своей территории с изменениями, и использует судебный контроль. Средство влияния: государственные дотации.

Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Ее черты:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости;
- определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
- ограниченная автономия местного самоуправления;
- наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция. Там предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган (совет) и мэра. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. Мэр избирается из депутатов совета и является государственным служащим. Его контролируют муниципальный совет и комиссар республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммунальной решенных, при необходимости обращается в суд за их отменой (то есть в отношении муниципального совета принцип административного контроля не действует).

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах существуют смешанные модели, вобравшие черты англосаксонской и континентальной моделей.

Становление местного самоуправления с 1993 года

Представители органов местного самоуправления и их союзники в администрации президента в ходе разработки Конституции 1993 года добились закрепления местной автономии и местной демократии в качестве принципов политического устройства страны. Вот только в жизнь они воплощались крайне непоследовательно.

Становление местного самоуправления в постсоветской России пришлось на глубокий налоговый и бюджетный кризис. Новым муниципальным органам катастрофически не хватало ресурсов⁸, в 1990-е годы федеральные власти, скорее, затыкали дыры в бюджете страны, чем заботились о развитии финансовой базы муниципалитетов. После распада СССР в российском государстве произошла обвальная децентрализация, многие ресурсы и полномочия центра оказались у региональных властей, которые произвольно исполняли или не исполняли федеральные законы. А центр фактически не имел средств для их принуждения, в том числе в сфере местного самоуправления⁹.

В результате наиболее важные решения по реформе местного самоуправления принимались в ходе борьбы «идеологических коалиций» — пестрых конгломератов политиков и чиновников, объединенных общими представлениями о целях и средствах реформ. Так, «управленцы» рассматривали местное самоуправление как нижнее звено общероссийской пирамиды управления государством и были не склонны терпеть местную автономию. «Утилитаристы» ориентировались на повышение эффективности управления государством и экономикой и полагали, что местная автономия поможет в ее достижении. «Самоуправленцы» стремились к достижению нормативных идеалов местной автономии и местной демократии в рамках проекта либеральной модернизации России.

⁸ Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157; Федоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России // Полис. 2003. № 4. С. 71–81.

⁹ Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма»: Политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.-СПб.: Летний сад, 2000. С. 88–108; Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр — регионы — местное самоуправление / Под ред. Г. Лухтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.-СПб.: Летний сад, 2001. С. 47–87.

Тактический альянс «утилитаристов» и «самоуправленцев» позволил принять важные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗМСУ) от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ, заставлявший региональные власти проводить муниципальные выборы, «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ. Весной 1998 года российский парламент ратифицировал Европейскую хартию о местном самоуправлении, продемонстрировав серьезность своих намерений в проведении муниципальной реформы.

Но реализовывалась муниципальная политика крайне селективно, трудности экономических реформ 1990-х годов оставляли мало возможностей для становления местной автономии в городах. К 2001 году 95% муниципальных образований были убыточными¹⁰. Исключение составляли крупные города с высоким экономическим потенциалом и значительной налоговой базой, а также монопрофильные города вокруг немногих успешных предприятий, преимущественно сырьевых отраслей¹¹, которые зачастую оказывались заложниками их собственников.

«Игра в местное самоуправление»¹² стала инструментом в сложных взаимоотношениях федерального центра и региональных лидеров: федеральные власти подчас поддерживали мэров городов из тактических соображений, стремясь ослабить господство влиятельных губернаторов, которые, в свою очередь, были заинтересованы свести на нет местную автономию. Отсюда многочисленные компромиссы и «умолчания»: власти по умолчанию предполагали, что нормы закона будут работать как предписано, а существующий на бумаге правовой порядок станет естественным костяком реализации законов, несмотря на отсутствие формальных и неформальных санкций.

¹⁰ Александровский А. 95% муниципальных образований находится на дотации. 6 сентября 2001 года. — <http://www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html>

¹¹ Webb J. Energy Development and Local Government in Western Siberia / A. Evans, V. Gel'man (eds.). The Politics of Local Government in Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. P. 235–273.

¹² Туровский Р. Отношения «Центр — регионы» в 1997–1998 годах: Между конфликтом и консенсусом // Политика. 1998. № 1. С. 13.

В такой ситуации во второй половине 1990-х годов регионы устанавливали собственные правила игры, выходящие за рамки, определенные федеральными законами, а то и прямо им противоречившие. Поэтому муниципальная политика существенно различалась по регионам и зависела от расстановки сил в них. Острые конфликты зачастую блокировали деятельность местных органов власти¹³ (красноречивый тому пример — Владивосток¹⁴), мэрами избирались деятели с криминальным прошлым, как в Ленинске-Кузнецком в 1997 году и Нижнем Новгороде в 1998 году. Поэтому местная автономия развивалась лишь там, где мэры городов и муниципальные советы смогли добиться принятия эффективных правил игры на уровне регионов¹⁵. А там, где политические условия, сложившиеся еще в советский период, были неблагоприятны для местной автономии, самоуправление, как правило, находилось под жестким контролем региональных властей.

Поскольку на федеральном и региональном уровнях отсутствовали четкие правила, при распределении ресурсов и ответственности между муниципалитетами и региональными властями происходили конфликты. Нередко на органы местного самоуправления возлагался груз «нефинансируемых мандатов» — невыполнимых государственных социальных обязательств. Росли муниципальные долги предприятиям ЖКХ и энергетики, втягивая города в порочный круг коммунальных кризисов.

Примеры

В Удмуртии республиканский парламент в 1996 году принял решение о преобразовании органов местного самоуправления в городах и районах республики в местные органы государственной власти, находившиеся в подчинении республиканских властей. В 1997 году Конституционный суд РФ признал это решение неконституционным. Под нажимом администрации президента власти Удмуртии отказались от своих планов. Однако конфликт между региональными и муниципальными властями в Удмуртии продолжался до 2000 года.

¹³ Барабанов О. Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимоотношений // Регионы России в 1999 году / Под ред. Н. Петрова. М.: Гендальф, 2001. С. 338–345.

¹⁴ Шинковская Н. Городское самоуправление в современной России: границы возможного (запрограммированная девиантность владивостокского опыта) // Политическая наука. 2008. № 3. С. 194–233.

¹⁵ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России. 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. Гл. 2, 7.

В Карелии, первом регионе России, еще в 1994 году принявшем республиканский закон о местном самоуправлении, были созданы институциональные гарантии для становления местной автономии. На конкурентной основе были избраны местные советы и мэры городов, активно лоббировавшие муниципальные интересы в республиканском парламенте. Местная автономия сохранялась на высоком уровне после избрания в 1998 году нового главы республики и нового мэра Петрозаводска.

В Саратовской области в 1990-е годы конфликт между властями области и областной столицы за контроль над ресурсами перешел в «войну всех против всех». После того как в 1996 году вице-мэр Саратова был назначен на пост губернатора области, выборы мэра были отменены, главы администраций городов и районов области заменены, а областные законы о местном самоуправлении изменены. Согласно областному закону, мэр города избирался представительным органом из числа депутатов, а кандидатуру для избрания на этот пост предлагал губернатор. Такое сочетание закрепили в уставе Саратова, принятом на референдуме в декабре 1996 года. Благодаря контролю за ходом выборов — от регистрации кандидатов до подсчета голосов — губернатор смог минимизировать избрание в муниципальные органы власти представителей оппозиции. Мэрами и главами районных администраций безальтернативно были избраны кандидаты, предложенные губернатором. В результате уровень местной демократии и местной автономии в регионе оказался крайне низким.

В Псковской области под воздействием глубокого экономического кризиса в депрессивном и дотационном регионе в течение нескольких лет разворачивался острый конфликт между властями области и областного центра. Основными орудиями стали принятие областных законов о местном самоуправлении и электоральная конкуренция в ходе выборов на посты мэра Пскова, губернатора области и депутатов региональной легислатуры. Ни одна из сторон не имела решающего перевеса сил и не могла добиться победы в «игре с нулевой суммой». В итоге областной центр сохранял за собой большую долю налоговых отчислений, а местная политика оставалась открытой, несмотря на смену мэров и губернаторов. Однако взаимная блокада участников конфликта парализовала региональное и местное управление: в 1998 году в регионе так и не удалось принять областной бюджет, а в 1999 году его исполнение было фактически заблокировано.

Итак, в 1990-е годы в России были провозглашены местная автономия и местная демократия. Но неблагоприятная институциональная среда в центре и регионах, растянутое во времени, несогласованное и спонтанное проведение муниципальных реформ не обеспечили их успешную реализацию. Ситуация не устраивала ни федеральный центр, ни регионы, ни муниципалитеты, не способствовала эффективной работе органов местного самоуправления, доверию к ним

граждан и решению местных проблем. Необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления в начале 2000-х годов признавали все специалисты. Однако в результате нового поворота российской муниципальной политики некоторые прежние тенденции только усугубились.

Контрреформы местного самоуправления 2000-х годов

В начале 2000-х годов в России экономический спад сменился экономическим ростом за счет высоких цен на экспортируемые энергоресурсы и потребительского бума. Проходила консолидация российского государства, одним из последствий которой стала рецентрализация управления страной, названная федеральной реформой¹⁶. Центр постепенно возвращал себе рычаги контроля над регионами, концентрировал финансовые потоки в федеральном бюджете: доля федеральных средств в общем бюджете страны возросла за 1998—2006 годы с 40 до 66%. Монополизация и концентрация власти в руках центра свели на нет роль публичной политической борьбы и вообще публичных дискуссий в процессе принятия решений. Независимо от содержания политический курс президента и правительства получил безоговорочную поддержку в Госдуме.

На этом фоне изменилась и политика в сфере местного самоуправления. Продолжала декларироваться цель повышения *эффективности* управления, а на практике все делалось для того, чтобы обеспечить *управляемость* муниципалитетов, иерархический *контроль* сверху вниз. Эта тенденция проявилась уже в мае 2000 года, когда В.В. Путин предложил Госдуме законопроекты, в которых было предусмотрено назначение и снятие со своих постов мэров городов с населением свыше 50 тыс. жителей — процедура должна была осуществляться согласно решению глав исполнительной власти регионов. В ходе обсуждения законопроектов президентская сторона сняла свое предложение, так как замена выборов мэров назначениями противоречила Конституции РФ (статья 12) и Европейской хартии местного самоуправления. Институциональные

¹⁶ Федеральная реформа 2000—2003. Т. 1. Федеральные округа / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2003; Федеральная реформа 2000—2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2005.

ограничения, возникшие в ходе реформ местной власти 1990-х годов, оказались значимыми, и в «муниципальной контрреволюции» центр дал задний ход.

Однако новый раунд муниципальных реформ вновь актуализировал эти проблемы. В 2000-е годы произошла реконфигурация «идеологических коалиций»: утратившие влияние «самоуправленцы» оказались на периферии политического процесса. Основные решения принимались в ходе торга между «управленцами» и «утилитаристами». При этом союзниками первых выступали региональные

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Организация местного самоуправления

В демократически развитых странах различия между моделями не принципиальны. Их современная форма, во многом ставшая результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить о сближении когда-то весьма отличавшихся муниципальных систем¹. Для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, характерно разнообразие форм местного самоуправления. Это справедливо и для стран, которые придерживаются единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий.

Например, в Германии, где коммунальное право — исключительная компетенция земель, существует много различий между земельными коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного самоуправления:

- французская: «сильный мэр». Занимается и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий;
- северогерманская: «сильный магистрат». Избирается депутатами, коллегияльно осуществляет исполнительную власть;
- англосаксонская: «сильный директор» — глава исполнительной власти. Избирается коммунальным советом, при этом у бургомистра в основном представительские функции;
- южногерманская: «сильный совет» — высший орган власти общины. Бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти.

Попытки унифицировать структуру органов местного самоуправления в Германии предпринимались неоднократно, но были признаны нецелесообразными².

¹ Муниципальные системы зарубежных стран. — http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO

² Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис. 2000.

лидеры. Вторые же уже не нуждались в опоре на мэров городов как «агентов влияния» центра в отношениях с регионами. «Игра в местное самоуправление» сменилась противостоянием ведомственных интересов, отчасти напоминавшим конфликт между министерствами времен земской политики конца XIX – начала XX века¹⁷. Тогда министерство финансов выступало за жесткую централизацию бюджетных потоков и минимизацию местного налогообложения, а министерство внутренних дел ратовало за экономическую автономию муниципалитетов, видя в ней гарантию успешного решения местных проблем силами самого местного самоуправления. Но соотношение сил в начале 2000-х оказалось не в пользу местного самоуправления.

Новый курс выработала комиссия во главе с тогдашним заместителем руководителя администрации президента Д.Н. Козаком. Она подготовила пакет законопроектов, которые разграничили полномочия между центром, регионами и местным самоуправлением и изменили саму систему местного самоуправления. Обсуждение проекта нового федерального закона о местном самоуправлении (ФЗМСУ) в Государственной Думе проходило напряженно. Было подано свыше 6,5 тыс. поправок. Во втором, решающем чтении против законопроекта выступили либеральные фракции (СПС и «Яблоко»), коммунисты и аграрии. Но благодаря поддержке лояльных Кремлю парламентских фракций¹⁸ он был одобрен Госдумой и 6 октября 2003 года подписан президентом. Закон должен был вступить в силу в полном объеме с 1 января 2006 года, но летом 2005 года окончательная реализация его финансовых аспектов была отложена до января 2009 года.

Логику нового ФЗМСУ можно обозначить как бюрократическую рационализацию местного самоуправления. Отсюда *основные его идеи*: четкое определение зон ответственности муниципалитетов, приведение в соответствие полномочий местного самоуправления и его финансовых возможностей (дабы положить конец порочной

¹⁷ Pearson T.S. Ministerial Conflict and the Politics of Zemstvo Reform, 1864–1905 / A. Evans, V. Gel'man (eds.). The Politics of Local Government in Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. P. 45–67.

¹⁸ Об обсуждении проекта в Государственной Думе см.: Либоракина М. Атрибутика власти или основа гражданского общества? / Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151; Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине / Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. С. 226–267.

практике «нефинансируемых мандатов»), унифицирование юридического регулирования местного самоуправления в различных типах муниципалитетов и реорганизация структуры муниципалитетов.

Вместе с тем закон предполагал, что органы местного самоуправления должны выполнять исключительно административные (а не политические) задачи, обеспечивая управляемость муниципалитетов. Их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии признавалась второстепенной. Само понятие «местное самоуправление» хотя и не исчезло из официального лексикона, но смысл его оказался выхолощенным. Отныне ФЗМСУ рассматривает местное самоуправление прежде всего в качестве публичной власти, решающей вопросы местного значения в рамках единой системы исполнительной власти. По сути, произошла мягкая ревизия статьи 12 Конституции. Такой подход направлен на огосударствление местного самоуправления. Как видим, сопоставление нового ФЗМСУ с земской контрреформой 1890–1892 годов, которая свела на нет прогрессивный потенциал местного самоуправления в царской России, вполне оправданно¹⁹.

ФЗМСУ 2003 года предусматривал создание нескольких типов органов местного самоуправления: *сельские и городские поселения* – в населенных пунктах с числом жителей свыше 1000 человек; *муниципальные районы*, на территории которых создавались муниципалитеты на уровне поселений; *городские округа*, где полномочия не разделены между муниципалитетами разных уровней.

Российская муниципальная реформа вписывалась в логику организации местного самоуправления в странах Западной Европы, которые использовали двухуровневую модель организации местного самоуправления²⁰. Но, в отличие от большинства развитых стран, в России ФЗМСУ предписывал создавать местное самоуправление практически повсеместно. Определение границ и статуса муниципальных образований, в том числе придание статуса городских округов малым и средним городам, было отдано на откуп органам власти регионов. Помимо этого, в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге – органы местного самоуправления создавались на *внутригородских территориях*, а решение вопроса

¹⁹ Либоракина М. Указ. соч.

²⁰ Batley R., Stoker G. (eds.). Local Government in Europe: Trends and Developments, London: Macmillan, 1991.

о порядке организации и полномочиях органов местного самоуправления в этих городах фактически передали на усмотрение городских властей. В результате после принятия нового закона количество муниципальных образований увеличилось почти вдвое: с 12,2 тыс. в 2000 году до 24,1 тыс. в 2005 году²¹.

Чтобы обеспечить муниципальную интеграцию и исправить недостатки муниципальной политики 1990-х годов, в законе детализованы регламентация полномочий муниципальных образований, статус муниципальных представительных органов и численность депутатов. Вместе с тем приоритетом закона в экономическом плане стало не расширение налоговой базы муниципалитетов, а передача

²¹ В том числе 19 769 сельских поселений, 1773 городских поселения, 1780 муниципальных районов, 521 городской округ и 236 внутригородских территорий в городах федерального значения. (См.: Муниципальная власть. 2005. № 3. С. 25).

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Точка отсчета: община или государство

Адольф Гессер в книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы»¹ дает более широкую классификацию, чем англосаксонская и континентальная модели, и уровень развития местного самоуправления связывает с развитием общественных свобод и государственности. Он выделяет две группы стран:

первая — исконно свободные страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, США);

вторая — либерализованные государства верховной власти, основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления под свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия, Германия).

Для *первой группы* стран в его классификации точкой отсчета является местная община (еще в XIX веке законодатели Бельгии отстаивали тезис «община старше государства, закон ее находит, а не создает»), для *второй* — государство (во Франции верховенствует государство, закон может создать общину).

В *первой группе* первенство общины проявляется в том, какое внимание уделяется влиянию и контролю граждан за местным самоуправлением. В Финляндии реализация демократических прав граждан гарантирована законом

¹ Цитируется по: Неф Р. Да здравствует нецентрализм! М., 2002.

некоторых финансовых обязательств от муниципалитетов региональным властям и возврат к финансированию местного самоуправления за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих органов власти. Закон также предоставил регионам право формировать муниципальные органы не путем всеобщих выборов, а делегированием представителей входящих в них поселений.

Закон обязывал выбрать одну из трех моделей: всеобщие выборы мэров как глав исполнительных органов местного самоуправления («мэр — совет»); наем городских управляющих по контракту с представительными органами местного самоуправления («сити-менеджеры») при отсутствии всеобщих выборов мэров; всеобщие выборы мэров как глав представительных органов местного самоуправления при условии наделения городских управляющих полномочиями глав исполнительных органов местного самоуправления (смешанная модель). Модель

о местном самоуправлении. Из 105 его статей 6 посвящены правам непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, а 13 статей — правам граждан не согласиться с решением муниципалитета или подать жалобу на него. Закон обязывает муниципалитет информировать граждан о своей деятельности. Граждане могут в индивидуальном порядке выступить с инициативой по любому вопросу местного значения, и органы местного самоуправления обязаны их рассмотреть. В Дании и странах Скандинавии изучение жалоб граждан на решения муниципалитетов — важная часть административной работы. Они отделяются от обычных судебных исков и рассматриваются в специальных административных судах — быстро, дешево и обоснованно².

В странах *второй группы* также считают, что активные граждане — благо для муниципалитета, однако больше внимания уделяют государственному контролю. В Германии начальник окружного управления (руководитель района в земле) осуществляет общий или правовой надзор за общинами районного подчинения, а администрация округа — правовой надзор за городами нерайонного подчинения, одновременно она является вышестоящим органом надзора за общинами районного подчинения. За районами и городами нерайонного подчинения надзирает Министерство внутренних дел федеральной земли. Особые нормы действуют в отношении государственного финансового надзора. Бюджет каждого муниципалитета до его вступления в силу подвергается тщательному государственному контролю, в том числе на предмет сбалансированности доходов и расходов, и утверждается в рамках специальных согласительных бюджетных процедур.

² Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. 1996.

«сити-менеджеры» возникла в США в ходе борьбы против засилья коррумпированных местных боссов в начале XX века, но позднее была признана не только не соответствующей демократическим стандартам, но и неэффективной с точки зрения качества управления²².

На фоне упадка электоральной политики в стране и отмены выборов глав исполнительной власти регионов отказ от всеобщих выборов глав муниципальных образований получал все большее распространение. Если в рамках нового механизма регионального управления назначаемые сверху губернаторы могли утратить свои посты в любой момент, то выборные мэры городов не только выступали легитимными представителями местных сообществ, но и были защищены своим мандатом от произвольного вмешательства центра. Избранные всеобщим голосованием мэры городов с трудом вписывались в иерархию вертикали исполнительной власти.

Отказу от всеобщих выборов мэров городов способствовала высокая поддержка «Единой России» на думских выборах. Чем больше голосов получала в регионе партия власти, тем выше были шансы на то, что в столице региона выборного мэра сменял назначаемый городской управляющий²³. Поэтому вариант «сити-менеджеров» уже к началу 2006 года практиковался в трети российских муниципальных образований, в том числе более чем в четверти городов²⁴. В 2007–2008 годах доля выборных мэров во главе российских муниципальных образований продолжила снижаться.

Итак, хотя новый ФЗМСУ декларировал цель добиться эффективности деятельности местного самоуправления, важнейшим средством ее достижения стал отказ от местной автономии в пользу государственного контроля над муниципалитетами и субординации по отношению к федеральным и региональным органам власти. Разнообразные варианты местного самоуправления в городах и регионах были унифицированы. Эти изменения муниципальной политики имели негативные последствия для российских городов.

²² Ланкина Т. Указ. соч. С. 261–263.

²³ Гельман В., Ланкина Т. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России // Полис. 2007. № 6. С. 96–103.

²⁴ Миронов Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 27; Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 80–81.

Примеры

В Перми на фоне относительной слабости региональной власти в унаследованной со времен СССР системе управления городские политики и чиновники усилили свое влияние и расширили контроль над ресурсами. Однако в 2000-е годы городская автономия существовала преимущественно только на бумаге: уровень налоговых отчислений в городской бюджет стал снижаться, хотя в политическом плане некоторое время сохранялись прежние правила и игры. С принятием нового ФЗМСУ и сменой губернатора области обстановка в корне изменилась: под давлением областной администрации, сопровождавшимся бюджетно-финансовым шантажом, городская дума вынуждена была согласиться на внесение поправок в Устав Перми: мэр, хотя и избирался всенародно, стал лишь спикером городской думы, которая по контракту нанимала «сити-менеджера», возглавлявшего городскую администрацию. Областные власти обеспечили победу своему ставленнику на выборах мэра Перми и добились избрания лояльного состава городской думы, где преобладали кандидаты «Единой России». После чего городскую администрацию без особых проблем возглавил бывший заместитель губернатора. Уровень местной автономии в Перми заметно снизился.

Петрозаводск в 1990-е годы служил образцом успешного проведения муниципальных реформ. Однако в начале 2000-х годов консенсус республиканских и городских властей сменился острым конфликтом. В результате снизилась доля налоговых отчислений в городской бюджет. Принятие нового ФЗМСУ только осложнило ситуацию: глава республики потребовал от депутатов городского совета изменить Устав Петрозаводска – узаконить отказ от всеобщих выборов мэра и сократить численность депутатского корпуса. Поскольку оппозиция в городском совете заблокировала принятие этого решения, выборы мэра назначили на октябрь 2006 года. После победы на них (при поддержке «Единой России») действовавшего главы городской администрации республиканский парламент, где большинство составляли «единороссы», проголосовал за роспуск городского совета, не приняв во внимание протесты городских депутатов. После новых выборов городского совета конфликт республиканских и городских властей продолжился.

В конце 2005 года были внесены поправки в Устав Пскова: главой местного самоуправления стал председатель городской думы, а мэром (с функциями главы исполнительной власти) дума назначила городского управляющего («сити-менеджера»). Мэр Пскова, член партии «Единая Россия», сохранил прежний пост, но позднее оставил его под давлением центра. Изменения в Уставе встретили серьезные возражения со стороны оппозиции: местные отделения ряда политических партий настояли на проведении городского референдума по вопросу о всеобщих выборах мэра. Хотя большинство жителей Пскова выступало в поддержку выборов, областные и городские власти сорвали референдум. В результате политическая автономия города значительно уменьшилась.

Муниципальная контрреформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражала общеполитические тенденции в стране. После того как российские выборы перестали быть конкурентными, а наиболее крупные рынки поделили между собой подконтрольные федеральному центру крупные корпорации во главе с «Газпромом», было бы наивным ожидать расцвета автономного и демократического местного самоуправления. Муниципальная политика оказалась заложницей политического режима: каждый шаг на пути к концентрации власти в Кремле провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться от местного самоуправления в крупных городах и, в частности, от выборов мэров, замена их государственным управлением, осуществляемым губернаторами.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Компетенция местного самоуправления

В первой группе стран сферы деятельности (предметы ведения) муниципалитетов определены в самом общем виде: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, техническая инфраструктура, контроль за сохранением окружающей среды. А в законе о местном самоуправлении Дании вообще не раскрываются вопросы местного значения. Муниципалитеты вольны заниматься любыми вопросами, которые они считают важными для местного сообщества, если только эти вопросы не являются компетенцией государства и не регулируются отраслевым законодательством. В частности, отраслевым законодательством регулируется организация библиотек и музыкальных школ. Если датский муниципалитет захочет открыть муниципальную школу, он должен соблюдать стандарты ее содержания. Исключительно местным законодательством регулируются строительство спортивных сооружений, поддержка спортивных клубов, программы помощи бедным и т.п.¹

В Финляндии с 1988 года проводится эксперимент по повышению свободы муниципалитетов, в котором участвуют более половины муниципалитетов. Муниципалитет просто сообщает Министерству внутренних дел о решении присоединиться к эксперименту и начинает в соответствии со специальным временным законом свободно заниматься собственным управлением исходя из своих потребностей. Для участников эксперимента свободнее проходят

¹ Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. М., 1995.

В 2004–2005 годах, в преддверии вступления в силу нового ФЗМСУ, обострились дискуссии о возможном назначении мэров или даже о полном отказе от этого института на федеральном уровне. Весной 2006 года в Госдуме обсуждался предложенный депутатами из фракции «Единая Россия» законопроект, допускавший возможность передачи части функций местного самоуправления региональным властям²⁵. Но до его принятия дело не дошло. Осенью 2006 года дебаты разгорелись с новой силой: после поражения кандидата «Единой России» на выборах мэра Самары депутаты-«единороссы» внесли еще один законопроект. Он предусматривал (по образцу Москвы и Санкт-Петербурга), что в региональных столицах местное самоуправление должно осуществляться на уровне внутригородских

²⁵ Рыклин А. Мэрские поправки. 5 апреля 2006 года. — <http://ej.ru/?a=note&id=3470>

межмуниципальное сотрудничество, приватизация некоторых общественных услуг, упрощен бухгалтерский учет².

Во второй группе стран компетенция устанавливается более детально законом и судебной практикой. Во Франции органы местного самоуправления могут быть наказаны за проведение социальных и экономических мероприятий, необходимость которых неоправданна. Известный пример: против коммуны Монтмани, которая организовала муниципальную службу юридических консультаций, в 1970 году было возбуждено дело в суде. Ей пришлось доказывать, что в силу местной специфики она была вправе потратить бюджетные средства на услуги, которые обычно оказывает частный сектор. Иными словами, во второй группе стран компетенция местного самоуправления ограничивается не для того, чтобы оградить сферу государственного влияния, а для того, чтобы защитить свободу предпринимательства и частную инициативу.

В Германии коммуны выполняют «добровольные» и «обязательные» задачи. «Добровольные» находятся в полной компетенции коммунального совета, который определяет, будут ли они решаться и каким образом. К ним относятся обеспечение населения водой и энергией, вопросы культуры, спорта и социального обеспечения. «Обязательные» задачи устанавливаются землями (например, планирование застройки). В ведении местных органов остается лишь их конкретное исполнение. Собственные финансовые ресурсы коммуны идут в первую очередь на решение «обязательных» задач в рамках самоуправления, оставшиеся средства могут быть использованы при решении «добровольных» задач³.

² Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. 1996.

³ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

районов, а управление городами в целом следует передать региональным администрациям.

Проект вызвал резкие протесты со стороны муниципалитетов: мэры российских городов обратились к проходившей в ноябре 2006 года в Москве сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы с просьбой вмешаться. В результате законопроект был дан задний ход, а представитель администрации президента, выступая на сессии, публично отмежевался от инициативы «единороссов». Аргументы в пользу того, что подобные меры могут привести к параличу управляемости городов, не возымели такого эффекта, как прозвучавшие опасения, что «Единая Россия» могла потерять голоса избирателей-горожан на предстоявших думских выборах. В преддверии цикла федеральных выборов 2007–2008 годов центр отказался от этих предложений, фактически передав решение вопроса о будущем института мэров на усмотрение регионов²⁶.

Новым наступлением на местное самоуправление стала начавшаяся в 2006 году и продолжающаяся по сей день кампания по обвинению мэров городов и других муниципальных деятелей в многочисленных злоупотреблениях, что привело к возбуждению уголовных дел против мэров и/или к их вынужденным отставкам. По данным Общественной палаты, только в январе-августе 2008 года свои посты покинули более 80 глав муниципальных образований, в том числе мэры 35 городов. Симптоматично, что мэры, состоявшие в «Единой России», были исключены из партии. Хотя в ряде случаев обвинения местных политиков и чиновников в многочисленных злоупотреблениях при использовании муниципальных финансов и имущества были вполне обоснованы, их роль как орудия борьбы за передел власти и собственности на местном уровне зачастую даже не скрывалась. Как отмечали эксперты Общественной палаты, основные «игроки» стремились установить контроль над распределением средств бюджетов органов местного самоуправления²⁷. Не менее значимым фактом этих кампаний стало политическое ослабление института местного самоуправления, особенно

²⁶ Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 26–27.

²⁷ Мониторинг фактов давления на глав муниципальных образований. Документ, представленный на пресс-конференции Комиссии Общественной палаты по местному самоуправлению и жилищной политике 27 августа 2008 года. — <http://www.oprf.ru/files/Otstavqui.doc>

на фоне отказа от всеобщих выборов мэров городов и замены их «сити-менеджерами».

Еще один удар по муниципальной автономии федеральные власти нанесли в конце 2008 года, когда по инициативе Д.А. Медведева был предложен законопроект, предусматривавший возможность досрочного прекращения полномочий выборных мэров и глав администраций по инициативе глав исполнительной власти регионов и депутатов местных представительных органов. Согласно этому законопроект, подобное решение может быть принято двумя третями голосов муниципальных депутатов. На практике такое изменение правил игры еще более сужает местную автономию, ставя самоуправление под полный контроль со стороны административной вертикали власти и укрепившей свой вес на несвободных и несправедливых муниципальных выборах²⁸ партии власти.

Таким образом, баланс издержек и выгод в муниципальной политике в 2000-е годы оказался отрицательным. Новый ФЗМСУ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив правила игры, границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве оплаты выигрыша последовали два шага назад. *Первый* — местную автономию подменили централизованным контролем над муниципалитетами и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «веерной» схемы финансирования. *Второй* — местная демократия скукожилась до почти ничего не значащих местных выборов с низкими конкуренцией и явкой избирателей на фоне неподотчетности мэров и/или «сити-менеджеров» своим избирателям.

Что впереди?

Трудности, сопровождавшие муниципальные реформы 1990-х годов, можно уподобить затянувшимся болезням роста. Но способ их лечения, который был прописан в 2000-е годы, способен довести российское местное самоуправление до стадии хронических заболеваний. Сегодня в России нет гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или низведения его до политически и экономически ничтожного уровня. Единственным слабым ограничением служат обязательства, принятые Россией в рамках Европейской

²⁸ Кынев А. Указ. соч.

хартии местного самоуправления: наличие автономных выборных органов местной власти наряду с отменой смертной казни (пока еще) являются условием членства России в Совете Европы.

Между тем нынешнее отношение федерального центра к местному самоуправлению как к «приводному ремню» «управляемой демократии» недалновидно. На «ручном» управлении из центра не разрешить проблем тысяч российских городов и селений. Справиться с этим способно лишь автономное и политически ответственное местное самоуправление. Речь идет не только о протекающих трубах или грязных помойках, но и о разрешении социально-экономических и политических конфликтов, о болезненной, но крайне необходимой реформе жилищно-коммунального хозяйства. Если не обладающие полномочиями и ресурсами муниципалитеты останутся лишь слабым звеном в иерархии вертикали власти, то глава государства должен будет нести всю полноту ответственности за любые провалы и сбои в решении повседневных проблем граждан. Мировой опыт показывает, что такая большая и разнообразная в своих проявлениях страна, как Россия, в долгосрочной перспективе сможет успешно развиваться, только имея развитое местное самоуправление.

В ближайшие годы, скорее всего, произойдет дальнейшая консервация (стагнация) неэффективного местного самоуправления. Но в перспективе на его развитие может повлиять *давление «сверху»*, вызванное потребностью в повышении эффективности местного самоуправления. Это потребует от федерального центра ослабления иерархического контроля, укрепления местной экономической и политической автономии. Вырастет также *давление «снизу»*, вызванное экономическим ростом в крупных городах. Давление со стороны бизнеса и населения как потребителей местных общественных благ может дать кумулятивный эффект, способствовать появлению в городах движения в поддержку местного самоуправления. Не стоит забывать и о *давлении «извне»*, связанном с вовлечением российских регионов и городов в международные отношения.

Становление эффективного, автономного и демократического местного самоуправления обязательно вновь будет приоритетом российской политики. Вопрос: когда это произойдет?

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Горный Михаил Бениаминович

– в 1990–1993 годах – депутат Ленсовета, председатель Комиссии по вопросам самоуправления, работы Советов и государственному строительству, возглавлял рабочую группу по разработке Устава Санкт-Петербурга;
– в 1996–1997 годах – советник губернатора Санкт-Петербурга по вопросам местного самоуправления;
– в настоящее время – исполнительный директор Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», кандидат физико-математических наук.

Рассмотрим соотношение демократии (свобода, самостоятельность, коллегиальность, выборность) и управления (дисциплина, ответственность, эффективность), взаимоотношение центральной и местной властей на примере Санкт-Петербурга. Как город управлялся раньше и как теперь? Какие органы власти задействованы? Как они взаимодействуют друг с другом и с центральной властью? Насколько органы местного самоуправления в городе самостоятельны в своей работе и особенно в решении вопросов местного значения?

Определимся с понятиями.

Местное самоуправление (МСУ): население непосредственно или через образованные с его участием органы местного самоуправления самостоятельно решает вопросы местного значения, обеспечения ежедневной жизнедеятельности жителей (образование, здравоохранение, благоустройство, социальная сфера, городская инфраструктура и др.).

Местное управление: местные вопросы решают не органы МСУ и не население, а органы государственной власти в центре или, что бывает значительно чаще, через своих представителей на местах; при этом исполнять решения может кто угодно, в том числе и органы МСУ.

*Местная власть*¹ – сформированные на местах с участием местного населения или его представителей органы власти (учреждения), законодательно уполномоченные выступать от имени местных сообществ и решать вопросы местного значения. В демократических государствах они формируются на основе местных выборов.

Давние традиции: 1700-е – начало 1900-х годов

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге имеет глубокие корни и давние традиции. Город, основанный в 1703 году Петром I, с 1710 года стал центром Ингерманландской губернии, позже переименованной в Санкт-Петербургскую, а с 1713 года – столицей Российской империи. Главой Санкт-Петербургской губернии являлся генерал-губернатор. Первым генерал-губернатором был А.Д. Меншиков.

В 1710 году Петр I учредил в городе Ратушу, что можно назвать первой попыткой ввести в городе самоуправление. Но во времена Петра I оно так и не состоялось ни в Петербурге, ни в стране в целом. В 1720 году вместо Ратуши появился высший орган городского управления – Главный магистрат во главе с президентом. Его и членов Главного магистрата назначал царь.

По инструкции 1728 года судебная и административная власть была сосредоточена в руках губернатора. Губернаторы полностью подчинялись центру. Впервые в стране была установлена властная вертикаль: назначаемый глава уезда (уездный воевода) подчинялся провинциальному воеводе, тот – губернатору, губернатор – центру.

Слабые ростки реального городского самоуправления в России связаны с именем Екатерины II – с ее Жалованной грамотой городам (1785 год). Грамота определяла «городское общество», организацию городского самоуправления, предписывала создание административно-хозяйственных органов, которые образовывались путем всеобщих выборов и ведали делами всего городского населения. Во время первых выборов в Петербурге городское общество насчитывало примерно 7 тыс. человек при общей численности населения города свыше 150 тыс.

¹ В СССР до 1991 года под местной властью понималась власть во всех административно-территориальных образованиях, кроме республик (города, села, районы, районы в городах, края, области).

Городское общество избирало представительный орган местного самоуправления – Общую Думу, как правило, на 3 года. В нее входили городской голова и гласные (депутаты), в ведении которых были: обеспечение жителей продовольствием, охрана и поддержание порядка, охрана городских зданий, городские доходы и др. В Петербурге должность городского головы была введена в 1767 году. Число гласных первой Общей Думы (1786 год) неизвестно, 12 лет спустя их было 94. Судебная власть была отделена от Думы. Подчинялась Общей Думе генерал-губернатору. Из числа своих гласных она избирала Шестигласную Думу – исполнительно-распорядительный орган, который работал постоянно.

В 1798 году Павел I упразднил обе Думы и учредил Ратхаус, начальник которого не выбирался, а назначался царем.

При Александре I в 1802 году деятельность петербургской городской Думы была возобновлена. В том же году в России была создана система министерств. Губернаторов отнесли к Министерству внутренних дел. Губернская администрация стала подчиняться и губернатору, и министерству.

Городские органы самоуправления в Петербурге работали крайне неэффективно. Так, в 1843 году петербургский генерал-губернатор после ревизии Думы писал, что она является «образцом медлительности, упущений, запутанностей, беспорядков и злоупотреблений... учреждение это в законном составе вовсе не существует, члены Шестигласной Думы никогда в ней не присутствуют, и все городское управление состоит, собственно говоря, из думского секретаря и канцелярии».

Чтобы исправить ситуацию, в феврале 1846 года для Санкт-Петербурга было принято новое Городовое положение. Отныне в Общей Думе должно было быть от 500 до 750 гласных, представлявших все 5 сословий городского общества. Исполнительным органом вместо Шестигласной стала Распорядительная Дума, состоявшая из 12 гласных и представителя правительства. Она избиралась Общей Думой на 4 года и подчинялась Сенату и генерал-губернатору (как сказали бы сегодня, была встроена в исполнительскую вертикаль). На практике нововведения за 14 лет так и не оправдали ожиданий. За это время Общая Дума собиралась только 17 раз, любой вопрос (даже само ее собрание) согласовывался с генерал-губернатором, а государственные ревизии вскрывали массу упущений в делопроизводстве.

В 1870 году Александр II провел в России всеобщую реформу городского управления, чтобы привлечь в городские органы самоуправления способных и действительно заинтересованных людей. Ее основные отличия от предыдущих реформ:

1. *Городское общество было объявлено всеобщим*, увеличено число горожан, имевших право избирать и быть избранными, в основном за счет снижения имущественного ценза (в Петербурге в списки избирателей было внесено более 17,5 тыс. человек).

2. *Органы городского самоуправления перестали жестко зависеть от центра*. Члены городской управы (за исключением городского головы) избирались и устранились от должности Думой. Она утверждала большинство дел, в том числе городской бюджет. Петербургский градоначальник лишь контролировал законность действий органов МСУ, в случае конфликта гласные обращались с жалобой в Сенат.

3. *Была существенно расширена компетенция органов городского самоуправления, они стали хозяевами городов*. В сферу их ведения входили: строительное дело, благоустройство, санитарные мероприятия, больницы, богадельни, начальное образование, надзор за торговлей, ремесленными заведениями, способы уличного передвижения, обеспечение продовольствием и др. Города получили стабильные источники доходов: местные налоги и сборы, доходы от собственной хозяйственной деятельности. В 1873 году доходы петербургского бюджета равнялись 3,6 млн рублей, в 1883 году – уже 5,2 млн. К концу XIX века эксплуатация муниципальных предприятий обеспечивала примерно половину доходов бюджета.

Еще до городской реформы была проведена судебная реформа, судебная власть была отделена от административной власти, стала профессиональной.

Реформа отразилась и на Петербурге. Согласно Городовому положению 1870 года, систему городского управления составляли: городская Дума, которая избиралась городским обществом и состояла из 252 гласных, городская управа, избираемая Думой, и городской голова. Он возглавлял работу и Думы, и управы, назначался царем из двух кандидатур, выбранных Думой. Дума и управа избирались на 4 года, причем половина состава управы должна была обновляться каждые 2 года. Первые выборы прошли в январе 1873 года.

В том же году Санкт-Петербург выделился из Санкт-Петербургской губернии в самостоятельную административно-полицейскую

единицу во главе с высшим административно-полицейским чином – градоначальником, подчинявшимся министру внутренних дел.

При Александре III с 1881 года началось время контрреформ – огосударствление городского самоуправления. 14 августа 1881 года было принято «Распоряжение о мерах к охранению общественного порядка и общественного спокойствия и приведения определенных местностей империи в состояние усиленной охраны». Городовое положение 1892 года значительно сузило круг лиц, обладавших избирательным правом. В Петербурге число избирателей сократилось в 3,5 раза. На выборах в Думу 1893 года были избраны только 53 человека, то же повторилось на выборах 1897 года. Управа была поставлена в зависимость от генерал-губернатора: городской голова стал государственным чиновником, губернатор получил право отстранять членов управы от должности.

В 1903 году ситуация несколько улучшилась, когда специально для столицы было принято очередное «Положение об общественном управлении города Санкт-Петербурга». Круг избирателей вновь был расширен, хотя из-за имущественного ценза в выборах могли принимать участие менее 1% жителей (в 1912 году в списки избирателей было включено около 18 тыс. человек). В Думу входили 162 гласных, избираемых на 6 лет, причем каждые 3 года состав обновлялся наполовину. Управа состояла из 12 членов, включая городского голову. Впервые роли главы в Думе и в управе были разделены. У управы имелся свой аппарат (канцелярия, архив, регистратура, казначейство и 9 отделений). Сократился перечень дел, подлежавших утверждению министром внутренних дел.

Следующие изменения в управлении городом (в 1914 году Санкт-Петербург был переименован в Петроград) относятся уже к периоду февральской революции 1917 года. Выборы в Петроградскую городскую Думу прошли 20 августа 1917 года только по партийным спискам, было избрано 200 гласных. Наибольшее представительство получили эсеры, затем – кадеты и большевики. Председатель Думы избирался гласными на 1 год. Она должна была проводить не менее 12 заседаний в год. Работа шла в основном в 20 отраслевых комиссиях. Жалованья гласные не получали.

Дума формировала исполнительный орган – городскую управу, которая состояла из 8 членов, ею руководил городской голова. Его также избирала Дума. Он и два его товарища (заместителя) являлись должностными лицами и получали жалованье. Основное внимание

Дума уделяла народному образованию (в соответствующей комиссии состояло 50 человек), здравоохранению, благоустройству, обеспечению продовольствием. Петроград был поделен на 19 районов. Одновременно с городскими прошли выборы в 17 районных дум, причем избирателей пришло значительно больше, чем на выборы в городскую Думу (40%). Люди осознанно выбирали свои максимально приближенные к жителям районные органы власти, которые стали настоящими хозяевами подведомственной территории. Жаль, что жить им оставалось недолго. Пришел октябрь 1917 года.

«Вся власть Советам!»

Победившие в октябре 1917 года большевики провозгласили лозунг «Вся власть Советам!» До середины 1918 года органы местного самоуправления еще функционировали наряду с Советами. Первым городским головой Петрограда после октября 1917 года был назначен М.И. Калинин. Но уже к августу 1918 года последние городские самоуправления (Думы и управы) в России исчезли, остались только Советы². Члены городских управ, как правило, вошли в Советы, в отделы по местному хозяйству.

Была устроена жесткая иерархия Советов: решения вышестоящих Советов и их исполнительных органов (исполкомов) были обязательны для нижестоящих. При этом отсутствовало разделение властей, Совет рассматривал, решал и контролировал исполнение решения любого вопроса, относившегося к его подведомственной территории.

В марте 1918 года столица была перенесена из Петрограда в Москву. В 1924 году Петроград переименовали в Ленинград. С 1931 года он стал городом республиканского подчинения.

Высшим органом городской власти считался Ленсовет³. В 1980 году ему были предоставлены права краевого и областного Советов (ныне это соответствует статусу Санкт-Петербурга как субъекта Федерации, который он получил в 1992 году). Депутаты Ленсовета избирались населением на безальтернативных выборах в одномандатных округах.

² Санкт-Петербургский совет впервые появился во время революции осенью 1905 года. Его называли рабочим парламентом, председателем был избран Л.Д. Троцкий. Вновь Петроградский совет заработал после февральской революции 1917 года, став одной из властей в городе.

³ С 1937 года он назывался Ленинградским городским советом депутатов трудящихся, с 1977 года – Ленинградским городским советом народных депутатов.

Совет собирался на 1–2-дневные сессии 3–4 раза в год и решал на них все вопросы. В конце 1970-х годов был организован президиум Ленсовета, он состоял из председателя исполкома и председателей всех комиссий. Ленсовет исполнял некоторые функции Ленсовета в промежутках между сессиями.

Текущее управление городским хозяйством было возложено на Ленгорисполком – коллегиальный исполнительный орган, который избирался на сессии Ленсовета из числа депутатов. Исполком состоял из 20–30 человек и осуществлял все полномочия Ленсовета между сессиями. Председатель исполкома выполнял также функции председателя Ленсовета. Реальной распорядительной властью в городе обладали чиновники исполкома, которые готовили все решения, а не Ленсовет.

Ленинград был поделен на районы, в каждом из которых также имелись Совет (100–150 депутатов) и исполком (20–30 человек). В административном подчинении у Ленсовета находились города областного подчинения и поселки, где действовали свои органы власти. К 1990 году всего было 29 Советов.

Реальную власть в городе, как и в стране, имела КПСС в лице своих комитетов. Советы были лишь послушными придатками партии. Обком (горком, райком) принимал принципиальные решения, который готовил его аппарат. Затем решения одобрялись на сессии соответствующего Совета и исполнялись исполкомом. Председатели исполкомов являлись членами районных или городских комитетов КПСС, то есть напрямую выполняли партийные директивы.

Партийные органы рассматривали и одобряли кандидатуры будущих депутатов, «всенародные» выборы были безальтернативными и являлись простой формальностью. Многочисленные депутаты (в городских и районных Советах насчитывалось 5–6 тысяч депутатов) выполняли декоративную роль. Их функции практически сводились к формальным выборам (на деле – к утверждению) исполкомов и их руководителей, принятию бюджетов и отчетов об их исполнении.

В 1989 году прошли первые свободные выборы на Съезд народных депутатов СССР, а в 1990 году – на Съезд народных депутатов РСФСР и в местные Советы. Вновь избранным Советам КПСС уже ничего не могла приказывать. В апреле 1990 года Законом СССР «Об общих принципах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» местным Советам были даны чрезвычайно широкие полномочия, они были наделены собственной компетенцией. Закон, по сути, реализовал лозунг большевиков «Вся власть Советам!».

К сожалению, вместо управления местным хозяйством Советы начали делить между собой государственную собственность. Так, некоторые московские районные Советы объявляли своей собственностью воздушный столб над их территорией и недра земли, куда попала ветка метрополитена, а ленинградские районные Советы — часть Невского проспекта, форты и акваторию Финского залива. Естественно, Советы высшего уровня отменяли подобные решения, но в целом местное хозяйство управлялось крайне неэффективно.

В полной мере проявился главный недостаток советской власти: Советы и их президиумы подменяли профессионалов-управленцев исполнительной власти, постоянно вмешивались в их деятельность (благо партия теперь не мешала), решали открытым голосованием вопросы, составлявшие суть оперативного управления территорией: кому передать объект недвижимости, где сделать остановку городского транспорта и т.п. На вопросы оперативного управления городом приходилось около 30% решений Ленсовета.

Ситуация стала неуправляемой. В 1991 году в России в систему местных органов власти были внесены коренные изменения, сделавшие ее похожей на систему МСУ. Вместо исполкомов были образованы местные администрации, которые не подчинялись Советам, в систему органов исполнительной власти был введен принцип единоначалия.

Анализируя историю местной власти в Петербурге до 1991 года, можно сделать следующие выводы:

- Санкт-Петербург, Петроград, Ленинград и снова Санкт-Петербург всегда находился на особом положении и в течение большей части своей истории обладал особым двойным статусом: являлся столицей, субъектом государственной власти и одновременно обычным городом, что постоянно требовало для него специальных законов;

- в городе периоды жесткой централизации, когда не было самоуправления и все местные вопросы решала центральная власть (местное управление), чередовались с периодами более или менее реального МСУ. Централизация была связана с чрезвычайными задачами, решаемыми центральной властью (Петр I создавал новую армию для победы в Северной войне), или с чрезвычайной ситуацией в стране (убийство Александра II). Ростки МСУ появлялись, когда ситуация в стране была стабильной (Екатерина II, период перед Первой мировой войной), центр явно демонстрировал неэффективность в решении местных вопросов (Александр II) или полностью терял контроль (с февраля по октябрь 1917 года, превалировала демократия над управлением);

- наиболее самостоятельным и реально решавшим местные вопросы МСУ стало в результате городской реформы 1870 года;

- при советской власти о самостоятельности в решении местных вопросов говорить не приходилось, поскольку имела место иерархия Советов, а реальная власть была сосредоточена в руках партии;

- первые шаги к цивилизованному МСУ были сделаны в 1989–1991 годах. Хотя попытки тогдашних Советов стать реальными хозяевами территорий сегодня оцениваются по-разному, главным образом в связи с их решениями, касавшимися собственности, нельзя не признать их демократизм и энтузиазм, особенно в сравнении с нынешними представительными органами власти. Тогда демократия преобладала над управлением.

Расцвет местного самоуправления в Санкт-Петербурге: 1991–1993 годы

На референдуме 12 июня 1991 года был избран президент Б.Н. Ельцин, Ленинграду было возвращено его историческое название Санкт-Петербург, его жители избрали мэра (А.А. Собчака) — единоличного главу исполнительной власти. Одновременно с петербургскими прошли выборы мэров Москвы (избран Г.Х. Попов) и Северодвинска. Это были первые выборы мэров в постсоветской России.

6 июля 1991 года был принят Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» № 1550-1. Он исключил из органов местной власти краевые и областные органы, отнес их к государственной власти. Были четко определены предметы ведения и полномочия Совета и администрации на уровне города, района, района в городе, поселка. Администрация была выведена из подчинения Совету. Он лишился права приказывать ей, но по-прежнему мог отменять ее решения и снимать ее главу с должности.

Закон ввел должность единоличного главы администрации. Он избирался всем населением (правда, большинство первых глав местных администраций было назначено руководителями регионов), становился подотчетен Совету и обладал правом вето на решения Совета, которое преодолевалось 2/3 голосов депутатов.

Закон оставил за Советами высшего уровня право отменять решения Советов низшего, но уже не позволял навязывать им свои решения. То есть в систему исполнительной власти были введены принципы

разделения властей и единоначалия, частично устранены недостатки системы советской власти и повышена эффективность управления.

К концу 1991 года практически повсеместно были упразднены президиумы Советов. Вместо них в 1992 году большие Советы стали избирать малые Советы. Они увеличили эффективность работы представительных органов, хотя и снизили их «представительность». В малых Советах было существенно меньше депутатов. В Санкт-Петербурге горсовет состоял из 400 депутатов, малый Совет — из 35. Малый Совет работал постоянно (заседания проводились каждую неделю) и решал все вопросы ведения большого Совета, за исключением кадровых и бюджетных. Решения малого Совета затем утверждались или отклонялись большим Советом.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Защита прав граждан: равенство или свобода выбора

По-разному обе группы решают дилемму защиты прав граждан и территориальных различий при предоставлении объема общественных услуг: равный доступ граждан к общественным услугам и унификация или неравный доступ и возможность выбора на местном уровне?

В *первой группе* стран права граждан понимаются прежде всего как их права на защиту от вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Свобода местных общин выбирать, какие услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важной, чем желание обеспечить всем гражданам одинаковый набор социальных благ.

Так, в США в сфере школьного образования, кроме привычных для нас органов местного самоуправления общей компетенции, существуют органы местного самоуправления специальной компетенции — школьные советы. Школьные округа, которых в США около 15 тыс., независимы от графств и муниципалитетов. Школьные советы разрабатывают основы образовательной политики в своем округе, утверждают его бюджет, распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей и определяют систему оплаты их труда. В результате территориальные отличия весьма значительны¹.

Еще нагляднее пример Швеции. Поскольку она известна как эталон социального государства, можно ожидать, что в вопросе о социальных услугах там господствует унификация, коммуны должны предоставлять гражданам одинаковый объем услуг. Но это не так. При обсуждении в риксдаге закона

¹ МСУ и федерализм: опыт США. Архив Института экономики города.

Аналогичные принципы были введены в систему органов государственной власти в краях и областях Законом «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации в Российской Федерации» от 5 марта 1992 года № 2449-1.

До декабря 1993 года в Санкт-Петербурге действовали городской Совет и мэрия — органы государственной власти, 19 районных в городе Советов и 19 районных в городе администраций, 3 городских Совета (в городах областного подчинения — Зеленогорске, Павловске и Ломоносове) и 3 городских администрации, 5 поселковых Советов и 5 поселковых администраций. Главами районных в городе администраций в большинстве районов в городе стали бывшие председатели районных в городе Советов, назначенные мэром.

о социальных пособиях комиссия по социальным проблемам, чтобы защитить право отдельного человека «на приемлемый жизненный уровень», предложила законодательно определить уровень пособия, которое должны выплачивать органы местного самоуправления. Предложение было отклонено со ссылкой на автономию коммунального самоуправления². Несмотря на приверженность идеям социального равенства, шведы считают, что унификация предоставления социальных благ — задача государства всеобщего благосостояния, а не местного самоуправления.

Во *второй группе* стран необходимость государственного контроля обосновывается, в частности, тем, что многие функции местного самоуправления, по сути, носят общегосударственный характер, поэтому следует поддерживать некоторые минимальные стандарты их реализации. Контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться, если он повышает эффективность местного управления, способствует стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования³. Например, в Германии органы местного самоуправления обязаны обеспечить каждому ребенку место в дошкольном учреждении⁴, во Франции коммуны должны 1% своих инвестиционных расходов направлять на размещение произведений искусства в муниципальных зданиях⁵.

² Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999.

³ Российский гуманитарный интернет-университет. — <http://www.i-u.ru/biblio/arhiv/books/municipr/5.asp>

⁴ Опыт работы органов местного самоуправления на примере германского города Бергиш Гладбах. Центр германских исследований. Институт Европы РАН. М., 1997.

⁵ Дюран Э. Виталь. Местные органы власти во Франции. М., 1996.

Петербургский горсовет и мэрия Санкт-Петербурга, помимо функций органов государственной власти, обладали правами и несли обязанности органов МСУ на территории Санкт-Петербурга, то есть решали на этой территории вопросы местного значения⁴. Городские,

⁴ Ситуация, когда один орган одновременно исполняет функции государственной власти и местного самоуправления, не является чем-то экстраординарным. Так функционируют городские органы Берлина и Вены, так управляются немецкие города-земли Гамбург и Бремен. Гамбург во многом напоминает Санкт-Петербург: оба не являются столицами, но крупные морские порты (с населением свыше 1 млн человек) и имеют районное деление. Во всех 7 районах Гамбурга действует местное самоуправление (избраны районные в городе Советы, сфор-

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Фискальная автономия или финансовое выравнивание

В первой группе приоритет отдан фискальной автономии, причем в доходах местных бюджетов доминируют местные налоги. Самостоятельность шведских коммун и ландстингов опирается прежде всего на собственную налоговую базу. В 1998 году в Канаде доходы от собственных источников (налоги на недвижимость, плата за предоставление услуг и др.) в муниципальных бюджетах в среднем составляли 71%, в США — 67%¹. Во многих американских штатах ставки налогов на содержание школ (прежде всего налог на недвижимость) определяются на референдуме, то есть непосредственно населением.

Во второй группе больше внимания уделяется финансовому выравниванию, причем в доходах местных бюджетов значительная доля государственных дотаций, которая ограничивает эффективность местного самоуправления. Как правило, дотации носят целевой характер, требуют долевого финансирования и стимулируют органы местного самоуправления выделять средства на объекты, которые позже могут оказаться ненужными. Решение о том, в чем нуждаются жители коммуны (в плавательном бассейне или в теннисном корте), принимается исходя из возможности получить дотацию, а не только из интересов граждан.

В Германии в 1960-е годы в связи с возможностью получить целевое финансирование начался бум в строительстве плавательных бассейнов. В небольшом городе могло оказаться несколько общественных бассейнов. Но государство субсидировало лишь строительство, а не эксплуатацию, поэтому позже, в условиях финансового кризиса, бассейны стали закрываться. И в небольших городах (если они не являлись курортами) осталось по одному бассейну, что вполне соответствовало их потребностям².

¹ OECD, Revenue Statistics 1965–1999. Paris: OECD, 2000. Tables 133, 134.

² Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

районные в городе и поселковые Советы и администрации осуществляли МСУ в административно-территориальных единицах Санкт-Петербурга. Представительные органы были избраны населением,

мированы их исполнительные органы). Представительный орган — Городское собрание одновременно является парламентом земли. Как орган МСУ оно решает местные вопросы, а как орган государственной власти (парламент) — принимает законы земли Гамбург. Исполнительный орган (Сенат) является одновременно правительством земли. Он формируется Городским собранием (сенаторы избираются из числа депутатов). Возглавляет Сенат президент (первый бургомистр), который руководит Сенатом как коллегиальным органом. Сенат управляет городом и представляет его в отношениях с другими землями и зарубежными странами.

В условиях фискальной автономии органы местного самоуправления ведут себя иначе. В небольшом американском городе Харрисон (штат Арканзас) жители захотели построить бассейн. В мэрии подсчитали, что его строительство обойдется в 900 тыс. долларов и, чтобы собрать эту сумму, нужно на 9 месяцев повысить налог с продаж. Вышло, что к существовавшему налогу надо добавить 0,8%, или менее 1 цента на каждый потраченный доллар. Но жители проголосовали против налога. Мэр понял, что он плохо подготовился, не сумел объяснить согражданам выгоду строительства. Через год после проведенной PR-кампании на новом референдуме жители одобрили налог и бассейн. Бассейн был построен, налог снова снизили до прежней величины. К своему бассейну граждане относятся бережно³.

Выравнивание сглаживает территориальные различия, но не всегда привлекательно для инвесторов. Низкая собираемость собственных налогов может привести к тому, что несоответствие доходов и расходов (риск ухудшения ликвидности) трансформируется в структурный дисбаланс, который существенно ограничивает кредитоспособность местных органов власти. Например, во Франции местные администрации были неспособны выполнять свои обязательства, даже когда налоги поступали регулярно⁴.

Фискальная автономия более благоприятна для экономического развития, поэтому в 1980–1990-х годах расходные полномочия в Западной Европе и источники доходов в бюджетной системе перераспределялись в пользу местных органов власти. Доля субсидий центрального правительства в местных бюджетах постепенно сокращалась, уступая место собственным доходным источникам⁵.

³ http://www.ej.ru/025/life/03samoupr/01/index.html_Printed.html

⁴ Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Stage in European Local Government Rating. Standard & Poor's Credit Week. April 11, 2001. Цит. по: Кредит-Russia.

⁵ Там же.

исполнительные органы подотчетны представительным. Каждая территория имела свой бюджет, который принимался соответствующим Советом и исполнялся администрацией.

Советы решали вопросы местного значения, а администрации исполняли решения в рамках своей компетенции. Для решения общегородских вопросов местного значения в Санкт-Петербурге в составе городской администрации имелись горно (образование), горздрав (здравоохранение), горсобес (социальная сфера), подразделения, отвечающие за благоустройство, содержание и управление тепло-, электро- и газосетями, за работу транспорта, систем связи, за обеспечение ритуальными услугами и др. Для решения вопросов местного значения в районах в городе в их администрациях имелись районо (образование), райздрав (здравоохранение), райсобес (социальная сфера), подразделения, отвечающие за благоустройство, и др.

Самостоятельность органов МСУ была неполной, поскольку Петербургский горсовет имел право отменять их решения – правда, практически не пользовался им. В горсовете работала постоянная комиссия по вопросам МСУ, при горсовете действовало совещание председателей районных Советов, решения местных вопросов готовились и согласовывались, поэтому необходимости в их отмене не возникало⁵. А вот незаконные, с точки зрения депутатов, распоряжения мэра, в основном касавшиеся недвижимости, передаваемой в процессе приватизации в частную собственность, отменялись часто⁶.

Суммарный бюджет всех местных Советов составлял 15–20% консолидированного бюджета Санкт-Петербурга. Город играл первостепенную роль в крупнейших ассоциациях местного самоуправления (Союз российских городов и Союз городов Северо-Запада России).

В 172 микрорайонах Петербурга действовало более 120 комитетов общественного самоуправления. Районные в городе Советы были самостоятельными и в принятии решений, и в финансово-

⁵ Конструктивное взаимодействие между Ленсоветом и районными Советами установилось лишь в 1991 году. В 1990 году конфликты были постоянными, неформальное объединение председателей районных Советов предлагало председателю Ленсовета А.А. Собчаку расформировать комиссию Ленсовета по МСУ.

⁶ После разгона в октябре 1993 года районных Советов, а в декабре – городского Совета мэру уже никто не мешал принимать подобные решения, многие из которых позже отменил суд.

экономической сфере. Управленцы и депутаты оказывали влияние на становление петербургской системы МСУ, настаивали на восстановлении районной модели.

В то время система органов местной власти развивалась в направлении, которое позволяло эффективно решать местные вопросы: децентрализация, четкое разграничение компетенции. Баланс между управлением и демократией сместился в сторону демократии – явление в новейшей российской истории достаточно редкое. В дальнейшем вмешалась высокая политика. И во все последующие периоды в Санкт-Петербурге управление превалировало над демократией.

Муниципальная политика

Под муниципальной политикой понимается деятельность органов государственной власти (федеральных и субъектов Федерации), которая влияет на систему местного самоуправления (упраздняет или изменяет ее, изменяет систему должностных лиц и органов местного самоуправления, их предметы ведения, территорию муниципального образования, экономическую и финансовую основы, участие граждан в самоуправлении).

Система МСУ представляет собой подсистему политической системы страны. Органы государственной власти для местного самоуправления являются внешней средой, которая воздействует на него, требуя соблюдать законодательство, осуществлять отдельные государственные полномочия, а также обеспечивая правовую, организационную, экономическую и финансовую основы его деятельности.

Органы МСУ являются подзаконной властью, законы принимаются на федеральном и региональном уровнях. Федеральные законодательные акты могут разрушить систему местного самоуправления, распустить его органы. Стабильность и устойчивость системы определяются балансом сил, интересов и ресурсов. Необходимо, чтобы баланс если и нарушался, то не слишком сильно. Можно сказать, что сутью муниципальной политики является поддержание или нарушение баланса отношений между органами власти и элитами разных уровней, которое воздействует на МСУ.

Федеральные власти имеют различные рычаги воздействия на местное самоуправление: силовые, правовые (устанавливают законы, по которым формируется и действует МСУ), и экономические

(предоставляют финансовую помощь из федеральных фондов выравнивания и компенсации, передают объекты в муниципальную собственность). А региональные власти контролируют органы местного самоуправления, адаптируют федеральные законы о МСУ к особенностям региона, регулируют избирательный процесс, предоставляют финансовую помощь из региональных фондов выравнивания и компенсации, передают объекты в муниципальную собственность из собственности субъекта Федерации.

Муниципалы в деятельности федеральных властей участвуют через федеральных депутатов, избранных на территории муниципального образования, через Российский союз муниципальных образований, Союз российских городов, Союз малых городов, Союз городов Северо-Запада России и группы давления. А в деятельности региональных властей они участвуют через региональных депутатов, избранных на территории муниципального образования, ассоциации регионального уровня и группы давления, через право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Федерации. Здесь муниципалы более или менее успешно представляют и отстаивают свои интересы.

В стабильной ситуации органы местного самоуправления стремятся иметь как можно больше прав, самостоятельности, полномочий, собственности, финансов. Региональные же власти заинтересованы в том, чтобы отдать МСУ как можно меньше, а если и отдавать, то все самое невыгодное (дошкольное образование, ЖКХ). У федеральных властей свой интерес: использовать МСУ в качестве противовеса региональным властям, чтобы не допустить их чрезмерного усиления и развития регионализма. Но и федеральным, и региональным властям важно, чтобы местное самоуправление было действенным. Иначе им самим придется обеспечивать жизнедеятельность населения, чтобы избежать социальной напряженности, представляющей угрозу для власти.

Налицо сложная система отношений между органами власти разных уровней, при которой сохраняется баланс между ними и обеспечивается в том числе устойчивость МСУ. Органы государственной власти принимают решения исходя из своих интересов, сил и ресурсов, в определенной мере учитывая интересы местного самоуправления.

Совсем иное дело, когда складывается чрезвычайная ситуация (война, голод, стихийное бедствие) и происходит резкая централи-

зация власти, все вопросы, в том числе местные, решает центр. Или когда страна переживает переходный период, ситуация нестабильная, хотя и не чрезвычайная, складываются различные союзы элит и конфигурации интересов — как следствие, возможны разнообразные сценарии муниципальной политики.

Перипетии вокруг выбора модели местного самоуправления

В рассматриваемый период в федеральной элите произошел раскол. Властные структуры, политики, бизнесмены, ассоциированные с президентом Б.Н. Ельциным и молодыми реформаторами Е.Т. Гайдаром и А.Б. Чубайсом, стремились любой ценой и как можно быстрее провести либеральные реформы в стране — в первую очередь, либерализацию цен и приватизацию. Политики, ассоциированные с Верховным Советом и Съездом народных депутатов, с Р.И. Хасбулатовым и А.В. Руцким, пытались сформировать альтернативный президенту орган власти, активно критиковали проводимые реформы и использовали трудности, переживаемые населением, в качестве козыря для обеспечения поддержки электората. Формально на стороне Съезда народных депутатов и Верховного Совета была противоречивая советская Конституция, относившая решения любого вопроса к компетенции Съезда, а на стороне президента — реальная сила (армия, исполнительная власть) и поддержка населения.

Конфликт разрешился в пользу президента: Съезд народных депутатов и Верховный Совет были распущены. А заодно были упразднены и местные Советы⁷, которые, по мнению реформаторов, состояли сплошь из коммунистов, старой номенклатуры и препятствовали проведению реформ. Население практически не принимало участия в конфликте, не поддержало ни одну из сторон.

Функции местных Советов были переданы главам администраций, которых в основном назначали руководители субъектов Федерации (в Санкт-Петербурге — мэр). Последний в России городской Совет — Петербургский (а вместе с ним и МСУ) прекратил свое существование 22 декабря 1993 года, его функции были переданы мэру Санкт-Петербурга.

⁷ Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ» от 26 октября 1993 года № 1760.

12 декабря 1993 года была принята Конституция РФ, согласно которой органы государственной власти субъектов Федерации получили право принимать собственные законы, органы МСУ были наделены большими правами, но, главное, они не должны были входить в систему органов государственной власти. Эта формулировка на долго задержала восстановление местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Весь 1994 год в городе проходила избирательная кампания по выборам представительного органа государственной власти — Законодательного собрания. Правовые акты, по которым определялись порядок его выборов и функции, готовились под непосредственным руководством мэра Санкт-Петербурга, одного из инициаторов разгона Ленсовета. Законодательное собрание должно было состоять из 50 депутатов, избираемых по мажоритарной системе в одномандатных округах, причем для признания выборов состоявшимися необходимо было участие не менее 25% избирателей. Для начала работы Законодательного собрания необходимо было избрать не менее 34 депутатов (2/3 списочного состава). Весной 1994 года было избрано 25 депутатов, в остальных округах выборы не состоялись из-за низкой явки избирателей, хотя распоряжением мэра срок голосования был продлен на 1 день. В ноябре состоялись довыборы, было избрано 49 депутатов.

В декабре 1994 года Законодательное собрание приступило к исполнению своих обязанностей. В Санкт-Петербурге местные вопросы решались местными органами государственной власти: мэрией (с 1996 года — городской администрацией)⁸ и Законодательным собранием, то есть было местное управление, а не самоуправление.

В дальнейшем высокая политика еще раз сильно повлияла на муниципальную политику. Россия вознамерилась вступить в Совет Европы, а для этого необходимо было восстановить МСУ в такой степени, чтобы оно соответствовало Европейской хартии местного

⁸ Правительство — высший коллегиальный орган исполнительной власти — появилось в Санкт-Петербурге в декабре 1993 года, возглавлял его мэр города. С 1996 года вместо мэра начали избирать губернатора, мэрия стала называться администрацией. На выборах губернатора в 2000 году был переизбран В.А. Яковлев, в 2003 году избрана В.И. Матвиенко. Больше выборы губернатора не проводились, так как с 2005 года губернаторы утверждаются представительными органами субъекта Федерации по представлению президента. В Петербурге губернатором осталась Матвиенко.

самоуправления⁹, принятой Советом Европы в октябре 1985 года. Россия подписала ее в 1996 году, а ратифицировала в 1998 году.

28 августа 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ, который соответствовал Европейской хартии. Он ввел одноуровневую модель МСУ, определил систему его органов, перечень вопросов местного значения (образование, здравоохранение, социальная сфера, благоустройство, инфраструктура и др.), воспроизвел нормы Конституции о невхождении органов МСУ в систему органов

⁹ Европейская хартия местного самоуправления — декларация о гарантиях обеспечения местной автономии и местной демократии.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Муниципальные ассоциации

Для централизованного представления своих интересов на государственном уровне муниципалитеты во всех странах образуют ассоциации.

В Германии в каждой федеральной земле существуют Съезд городов (для городов не районного подчинения), Союз городов и общин (для муниципалитетов районного подчинения) и Съезд районов (для районов). Общефедеральными объединениями являются Немецкий союз городов и общин и Немецкий съезд районов. С 1950-х годов в стране действует Центр совершенствования местного самоуправления, который финансируется за счет отчислений коммун. Он готовит положения, которые не носят нормативного характера, но признаются и используются практически всеми коммунами. Это показательный пример саморегулирования коммун¹.

Датские муниципалитеты образовали Национальную ассоциацию местных властей. Членство в ней добровольное, два муниципалитета не вступили в нее, хотя пользуются преимуществами, полученными остальными муниципалитетами через свою ассоциацию.

В Польше активно работают Союз польских метрополий (12 крупных городов), Союз польских городов (более 240 средних городов), Союз польских городков (сотни гмин с населением менее 40 тыс. жителей), Союз сельских гмин (более 350 гмин). Они объединились, чтобы достичь консенсуса по законодательным актам в сфере местного самоуправления. Особенно актуальна для них децентрализация публичных финансов. Эти союзы заключили соглашение об интеллектуальном сотрудничестве, выходят в правительство с совместными обращениями по всем вопросам, по которым достигают согласия.

¹ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

государственной власти, предписал выбирать органы МСУ и установил сроки их формирования.

Однако субъекты Федерации не спешили исполнять этот закон. В большинстве из них органы МСУ появились в 1997 году (в Санкт-Петербурге и Москве — в 1998 году), и то только после вступления в силу в декабре 1996 года Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ, который предоставил гражданам право обращаться в суд на властные структуры.

Проанализируем причины на примере Санкт-Петербурга — города федерального значения, субъекта Федерации (то есть субъекта государственной власти) и одновременно города с обычными проблемами (то есть субъекта местного самоуправления). Норма о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти породила серьезные проблемы и коллизии. Долгое время было, в принципе, непонятно, как в городе федерального значения построить эффективную систему местного самоуправления, в которой вопросы местного значения решали бы органы МСУ в рамках закона, с наименьшими затратами времени и ресурсов, при участии местного населения и в его интересах.

Закон № 154-ФЗ 1995 года предусматривал три альтернативы.

Первый вариант: наряду с органами государственной власти (Законодательное собрание и городская администрация) создаются параллельные общегородские органы МСУ (горсовет и мэрия). Этот вариант поддерживали сторонники бывшего мэра А.А. Собчака.

Аргументы против: городским хозяйством фактически управляют Законодательное собрание и городская администрация; создание на одной территории органов с практически совпадающими функциями противоречит теории управления и здравому смыслу, приведет к двоевластию, постоянным конфликтам и потере управляемости городом.

Надежды на то, что законодательными актами удастся распределить полномочия по управлению городом между этими органами, развеивал опыт 1990–1991 годов, когда Ленсовет пытался распределять полномочия между горсоветом и райсоветами. Добровольно никто свои функции не отдал, требовалось принуждение. Ленсовет мог отменять решения райсоветов и принимать свои, обязательные для них. В то время они не обладали реальной силой и властью. В данном случае предлагалось отобрать реальные функции и средства у рабо-

тавших органов, причем их же руками — законами Санкт-Петербурга, принимаемыми Законодательным собранием. Депутаты не поддержали этот вариант.

Второй вариант: не создавать общегородских органов МСУ, но образовать их на территории городов, районов в городах и поселках. Эта районная модель восходила к традициям управления городом с 1917 года и успешно работала в 1990–1993 годах. После принятия в декабре 1996 года закона Санкт-Петербурга, определившего административно-территориальное устройство, города и поселки исчезли, осталось 22 района. Этот вариант сводился к образованию в них органов МСУ и был приемлем для Санкт-Петербурга.

Но и он вел к развалу городского хозяйства. В соответствии с Законом № 154-ФЗ сформированным в районах органам местного самоуправления следовало предоставить в ведение все 30 вопросов местного значения, в том числе содержание тепловых, электро- и газовых сетей и управление ими, городской транспорт, системы связи, социальную работу, ритуальные услуги. Очевидно, что эти предметы ведения невозможно было разделить между районами без нарушения единства городского хозяйства, без потери управляемости городом.

Законодательное собрание дважды — в конце 1995 года и в конце 1996 года — принимало закон о местном самоуправлении, в котором реализовывалась эта районная модель. Но оба раза на него накладывалось вето сначала мэром А.А. Собчаком, затем губернатором В.А. Яковлевым, поскольку депутаты не передавали районам все 30 полномочий, что противоречило федеральному закону.

Третий вариант: система МСУ строится на уровне микрорайона. В 1996 году депутаты понимали абсурдность такого подхода, когда город делится на 172 муниципальных образования (территории, привязанные к деятельности жилищных служб, отделений милиции) со своими представительными и исполнительными органами, бюджетами, системами налогов, правилами, регулирующими жизнь местных сообществ. Депутаты отвергли и эту микрорайонную модель.

Итак, налицо была коллизия: необходимо, с одной стороны, исполнять российские законы, а с другой — не потерять управляемость городом. Как выйти из этого тупика? В Москве пренебрегли законами. В Уставе Москвы — высшем законодательном акте города, принятом в 1995 году, было сказано, что городская дума и мэрия являются органами и государственной власти, и местного самоуправления. На замечания о противоречии Устава Москвы российскому законодательству

мэр Ю.М. Лужков отвечал: «Да, противоречит, обращайтесь в суд». Только в 2001 году в Устав были внесены изменения, органы МСУ и государственной власти были разделены.

В Санкт-Петербурге избрали иной путь: инициировали внесение поправки в Закон № 154-ФЗ, которая была принята в марте 1997 года. Она учла особенность городов федерального значения (Санкт-Петербурга и Москвы), были отрегулированы вопросы территорий, на которых создаются муниципальные образования, компетенции органов МСУ и проблемы передаваемых им объектов собственности. Муниципальные образования регулируются законами города федерального значения. На усмотрение местных законодателей отдан вопрос: создавать или нет общегородские органы МСУ? (В Петербурге и Москве решили не создавать.) Эта поправка позволила избежать возникновения параллельных структур, двоевластия и дублирования функций.

То, что компетенция органов МСУ определяется городом федерального значения, ограждает городское хозяйство от растаскивания по муниципальным образованиям. Но принята чересчур сильная формулировка. Говорится, что исключить вопрос из предметов ведения МСУ можно законом города федерального значения только в том случае, если этот вопрос входит в перечень предметов ведения, составляющих единство городского хозяйства. Лукавая фраза, под которую можно подвести все что угодно. Таким образом, органы государственной власти получили слишком большие права: решать, что входит в компетенцию МСУ, а что – нет.

Законом города федерального значения определяются также перечень объектов, передаваемых из государственной собственности в муниципальную, и источники доходов местных бюджетов.

Разработчики таких новаций, в том числе автор статьи, считали, что с их принятием можно будет построить эффективную систему местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Для этого, принимая законы города, нужно было: определить внутригородские районы и города-пригороды в качестве муниципальных образований, на территориях которых создаются органы МСУ; из 30 вопросов местного значения выделить те, от которых зависит единство городского хозяйства (14 – для внутригородских районов; существенно меньше – для городов-пригородов); наделить органы МСУ компетенцией решать вопросы, не затрагивающие единства городского хозяйства; разграничить полномочия между органами государственной власти

и органами МСУ по вопросам, затрагивающим единство городского хозяйства; передать в собственность муниципальных образований объекты, необходимые для реализации полномочий органов МСУ. Предстояло также принять законы о выборах и провести выборы в представительные органы МСУ. Через референдум выяснить мнение жителей муниципальных образований по поводу структуры органов местного самоуправления и на его основании сформировать исполнительные органы. Всем населением или представительным органом принять уставы муниципальных образований. Казалось, что Законодательное собрание одобрит такой естественный подход.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Межмуниципальная кооперация

Для решения задач, выходящих за рамки возможностей одного небольшого муниципалитета (например, организация межмуниципального транспорта или переработки отходов), не обязательно создавать надмуниципальные образования. Практикуются следующие варианты: несколько «маленьких» муниципалитетов покупают услуги «большого» (приюты и кризисные центры), создается организация, в управляющие органы которой входят представители нескольких муниципалитетов (компания по обеспечению транспортными услугами), несколько муниципалитетов создают партнерство по реализации крупного проекта (строительство станции по переработке отходов) и др.

В Финляндии существуют 262 совместных муниципальных совета, которые сотрудничают в сфере электро- и водоснабжения, профессионального образования, защиты детей. Советы по оказанию помощи инвалидам охватили всю страну, а по другим вопросам могут объединять лишь несколько соседних муниципалитетов. Межмуниципальные советы – самостоятельные финансовые и административные органы. Они не имеют права устанавливать собственные налоги и формируют свой бюджет из государственных грантов и муниципальных взносов, размер которых определяют муниципалитеты-участники¹.

В Дании два муниципалитета (Холстебро и Струер) организовали товарищество для создания и эксплуатации аэропорта. Капитал товарищества формировался из взносов партнеров и кредитов. Другие четыре муниципалитета создали товарищество для строительства и эксплуатации фабрики по утилизации бытовых и промышленных отходов в Хьерринге².

¹ Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. 1996.

² Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. М., 1995.

К сожалению, возобладала иная точка зрения, которая исходила от органов государственной власти Петербурга: поскольку внесенные в федеральный закон изменения позволяют органам государственной власти определять компетенцию органов МСУ, почему бы ее не урезать? Это легче сделать, если разделить город на большое число малых территорий, придать им статус муниципальных образований, а затем передать им минимум полномочий, объектов и денег, справедливо мотивируя это малостью территории, отсутствием кадров, инфраструктуры и т.п. Утверждалось, что «город не дорос до полноценного МСУ, необходим переходный период, а вводимая модель приближает власть к народу». Такая позиция активно пропагандировалась в средствах массовой информации и на собраниях общественных организаций. Кроме этих аргументов, у сторонников микрорайонной модели были и другие, которые вслух не произносились, — явное нежелание делиться властью, полномочиями и средствами.

Снова политика (баланс сил и интересов) определила формирование системы местного самоуправления в городе. Интересы *центральной власти, федеральной элиты* состояли в том, чтобы наконец-то создать систему МСУ в городах федерального значения, не противоречащую Закону № 154-ФЗ; интересы *региональной власти, региональной элиты* — не отдавать на муниципальный уровень полномочия, деньги и собственность; интересы *муниципалитетов* — самостоятельно решать вопросы местного значения. В результате на федеральном уровне были приняты указанные новации; губернатор внес на рассмотрение проект петербургского закона о МСУ, где город поделен на микрорайоны (кварталы), то есть муниципалам можно ничего не отдавать; Законодательное собрание приняло его. А муниципалы остались ни с чем.

Введение микрорайонной («квартальной») модели

С 1997 года стала вводиться микрорайонная («квартальная») модель¹⁰. На месте 22 районов были созданы 111 муниципальных

¹⁰ Подробнее о создании микрорайонной модели в Санкт-Петербурге см.: Драккина Т., Терехова В. Реформа местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. Вып. 13. С. 576–613.

образований (в них вошло 82 муниципальных округа — микрорайона Санкт-Петербурга), 8 городов (Зеленогорск, Колпино, Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петродворец, Пушкин, Сестрорецк) и 21 поселок. Вместо местных (районных) администраций были введены территориальные управления (не более 25). В подчинении губернатора остались территориальные управления (по-иному названные районные администрации), которые стали совершенно независимыми от органов МСУ.

В июне 1997 года был принят Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», где определены предметы ведения муниципального образования, сильно урезаны полномочия органов МСУ по сравнению с возможностями, предоставленными федеральным законом. В первую очередь это касалось управления и распоряжения муниципальной собственностью, жилым и нежилым фондами, образованием, здравоохранением, городской инфраструктурой. Муниципальному образованию были переданы лишь некоторые функции благоустройства внутридворовых территорий, часть полномочий в сфере дошкольного образования, вопросы опеки и попечительства в социальной сфере.

С осени 1997 года началась передача объектов из собственности Петербурга муниципальным образованиям. Законопроект «О пообъектном составе собственности муниципальных образований Санкт-Петербурга» не предполагал передачи муниципальным образованиям земли, жилого и нежилого фондов, объектов здравоохранения, фактически им ничего не передавалось, кроме детских садов, яслей, подростковых клубов¹¹.

¹¹ Собственность муниципальным образованиям передается крайне медленно и неохотно. Закон «О пообъектном составе собственности муниципальных образований» так и не был принят. Те или иные объекты конкретным муниципалитетам передаются отдельным законом Санкт-Петербурга. По сути, до сих пор не разработан реальный механизм передачи (разграничения) объектов из собственности Петербурга в муниципальную собственность. 22 марта 2000 года был принят лишь Закон Санкт-Петербурга «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований». 27 июля 2007 года вышло Распоряжение Комитета по управлению государственным имуществом «О порядке принятия решений о передаче объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в муниципальную собственность и объектов муниципальной собственности в государственную собственность Санкт-Петербурга» № 205-р.

Эти два документа, подготовленных городской администрацией, наглядно продемонстрировали ее нежелание иметь полноценное местное самоуправление. Создавались чисто декоративные муниципальные органы без прав, функций и средств. То есть дискредитировалась сама идея.

Итак, на конец 1997 года местное самоуправление в Санкт-Петербурге отсутствовало. Законодательное собрание и городская администрация во главе с губернатором по факту решали вопросы местного значения, выполняли функции органов МСУ, которых в городе не было с октября 1993 года. Органы территориального общественного самоуправления (их насчитывалось около 40) были слабыми, их активность снижалась. Местная администрация отбирала у них помещения, создавала свои органы и называла их Советами общественного самоуправления.

Выборы представительных органов местного самоуправления

Яркой иллюстрацией формирования баланса сил и интересов в реализации муниципальной политики стали выборы представительных органов МСУ в 1997–1998 годах. В декабре 1996 года петербургским законом о выборах органов МСУ выборы были назначены на 6 апреля 1997 года. Но группа граждан и общественно-политические организации в судебном порядке опротестовали закон. Решением суда выборы были назначены на 28 сентября 1997 года. Они проходили по Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года, а не по петербургскому закону, поскольку губернатор в свое время наложил на него вето.

Представительные органы избирались на 2 года (по городскому закону — на 4 года) численностью от 7 до 20 человек в зависимости от численности населения муниципального образования. Выборы должны были проводиться в один тур по мажоритарной системе в многомандатных округах (по городскому закону — в одномандатных округах) и признавались состоявшимися, если в них приняло участие более 25% избирателей (по городскому закону такого ограничения не было). Выборы состоялись только в 32 муниципальных образованиях, в основном в пригородах и поселках (явка — около 35%), во внутригородских — не состоялись (явка — менее 20%).

Повторные выборы были проведены в феврале 1998 года уже по петербургскому закону «О проведении выборов депутатов муниципальных Советов первого созыва», принятому по предложению губернатора. Закон не требовал кворума для явки избирателей, выборы признавались состоявшимися в любом случае (явка составила примерно 15%). Оба этапа ясно показали незаинтересованность населения участвовать в выборах. Оно было не заинтересовано или/и не имело полноценной информации о вводимой модели местного самоуправления. Можно сделать и более глобальный вывод: жителям все равно, кто решает местные вопросы — органы местного самоуправления или государственной власти, лишь бы были крыша над головой, колбаса в магазине и порядок на улице. Это — следствие субъектной политической культуры большинства россиян и петербуржцев в том числе.

После второго этапа было избрано более 1,5 тыс. муниципальных депутатов в 111 муниципальных образованиях, самое крупное (город Колпино) имело более 140 тыс. жителей, самое маленькое (поселок Серово) — примерно 100 жителей. Свою деятельность новые органы начали с чистого листа, так как местное самоуправление в городе отсутствовало с декабря 1993 года, а микрорайонной («квартальной») модели не было никогда ранее.

Далее выборы в Законодательное собрание проходили в 2002 году (по мажоритарной системе в одномандатных округах) и в 2007 году (по партийным спискам). В Законодательном собрании сегодня представлены те же четыре партии, что и в Государственной Думе: «Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ и ЛДПР. Выборы проводились с нарушениями, с использованием административного ресурса (наиболее ярким примером стало снятие с выборов 2007 года списка партии «Яблоко»), но без особого ажиотажа, как и во всей стране. Явка не превышала 30%.

Формирование органов местного самоуправления

В России в целом реформа МСУ условно делится на два этапа: *организационный (1994–1998 годы)*, когда формировалась нормативно-правовая база и создавались органы МСУ; *хозяйственный (1998–2003 годы)*, когда органы МСУ стали эффективно решать вопросы местного значения. В Санкт-Петербурге ко второму этапу они так и не приступили, поскольку самые важные вопросы местного

значения (образование, здравоохранение, большая часть социальной сферы, городская инфраструктура, часть вопросов благоустройства) были отнесены к компетенции государственной власти.

Закон № 154-ФЗ и закон Санкт-Петербурга о МСУ предоставляли широкий выбор структуры и порядка формирования органов: с образованием исполнительного органа МСУ (местной администрации) и без образования его (модель комиссий); с разделением властей (функции председателя Совета и главы местной администрации разделены) и без разделения их (эти функции исполняет глава муниципалитета); глава муниципалитета избирается всем населением или муниципальным Советом; глава администрации утверждается Советом на конкурсной основе или избирается из числа депутатов.

В 111 петербургских муниципальных образованиях использовались все эти модели. Наибольшее распространение (в 48 муниципалитетах) получила модель, когда высшим должностным лицом являлся председатель Совета, а глава местной администрации назначался Советом по контракту.

Большую часть времени депутаты муниципальных Советов первого созыва тратили на разработку своих уставов, регламентацию работы, подготовку муниципальных кадров, обустройство офисов и практически не занимались собственно решением вопросов местного значения. Результаты их содержательной деятельности характеризует размер бюджета. Так, суммарный бюджет всех петербургских муниципальных образований в 1998 году составил менее 2% бюджета Санкт-Петербурга. По закону о бюджете города на 1998 год максимальную статью расходов в бюджете всех МО составляли детские дошкольные учреждения — 74,4%, далее шло содержание органов управления — 13,3, начальное общее образование — 5,4, подростковые клубы — 5,2, все остальные — менее 1%¹².

В 1998 году в Законодательном собрании была создана комиссия по МСУ, в администрации города — комитет по вопросам МСУ, которые оказывали информационную и методическую поддержку вновь избранным депутатам, их администрациям, муниципальным бухгалтерам. При губернаторе и с ним же во главе был образован Совет по МСУ. Появились некоммерческие организации «Союз муниципальных

¹² Петербургские муниципалитеты имеют свой бюджет с 1998 года (московские — с 2003 года), и никогда совокупный бюджет всех МО не превышал 2% бюджета Санкт-Петербурга (в Москве — 1% бюджета города).

образований» и «Муниципальная палата», которые разрабатывали конкретные предложения в органы государственной власти города (корректировка бюджета, проекты новых законов).

В 2000 году прошли выборы муниципальных образований второго созыва. Депутаты выбирались уже на 4 года и опять без порога явки избирателей. Их деятельность мало отличалась от деятельности депутатов первого созыва. Вместо решения практических вопросов муниципалы бурно конфликтовали друг с другом, выясняли отношения внутри Совета, постоянно срывали кворум. Некоторые муниципалитеты вообще не рассматривали бюджет.

Итоги 1990-х годов

Определяющую роль сыграла муниципальная политика — баланс отношений центра и мест, столкновение их интересов, а вовсе не эффективность органов МСУ в решении местных вопросов. В выигрыше оказались органы государственной власти, у которых было больше сил и ресурсов.

В 1993 году в России взяли верх сторонники усиления федерального центра, ассоциированные с президентом, в результате органы МСУ в стране исчезли и восстановились только в 1997 году, а в Санкт-Петербурге — в 1998 году. В том же году в Санкт-Петербурге победили органы государственной власти (губернатор и городская администрация). В результате появилась микрорайонная («квартальная») модель. Ее нельзя относить к системе МСУ, поскольку петербургские муниципалитеты практически не имеют права решать вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения.

Все это время интерес населения к взаимоотношениям органов государственной власти и местного самоуправления оставался на крайне низком уровне.

Законодательство о местном самоуправлении в 2000-х годах

В 2000 году президентом был избран В.В. Путин. Началось реформирование системы власти, «федеральная реформа», главной целью которой провозглашалась «диктатура закона»: приведение всех региональных законов в соответствие с федеральным законодательством,

ужесточение контроля за деятельностью региональных властей, подчинение их центру.

Были образованы семь федеральных округов с представителями президента во главе. Региональные органы исполнительной власти были встроены в исполнительскую вертикаль. Глав субъектов Федерации стали не выбирать, а назначать по представлению президента. Региональным органам власти было предъявлено жесткое требование привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. В ответ на него, к примеру, из Устава Москвы было исключено положение о городской Думе и мэрии как об органах государственной власти и одновременно органах МСУ.

Были приняты федеральные законы, регулировавшие создание, организацию и деятельность органов власти в стране, в которых был существенно сужен выбор вариантов органов власти, унифицирована их структура, ужесточен контроль федеральных органов власти за региональными и муниципальными, а региональных органов – за органами местного самоуправления.

В 2003 и 2004 годах в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ были внесены поправки, которые существенно изменили его. Поправки 2003 года касались разграничения предметов ведения и полномочий, заключения договоров и соглашений между федеральной и региональными властями¹³. Поправки 2004 года

¹³ Одна поправка 2003 года напрямую была связана с петербургским Законодательным собранием. Она запретила законодательному органу, отдельным его депутатам или их группе распоряжаться средствами бюджета, кроме средств на обеспечение их деятельности. История ее появления связана с резервными депутатскими фондами, введенными в Петербурге в 1996 году. Тогда в обмен на обещание депутатов поддержать мэра на будущих выборах он подписал закон, согласно которому 2% городского бюджета делились на 50 равных частей между депутатами, которые имели право лично распоряжаться своей долей. Депутаты тратили эти деньги, как правило, на нужды своего округа, но бывало – и на себя (на возглавляемую депутатом общественную организацию, на свою избирательную кампанию и т.п.). После того как прокуратура опротестовала эти фонды, была введена коллективная депутатская поправка, делавшая, по сути, то же самое: депутаты вносили предложения по трате своей доли, которые сводились в единую поправку, а за нее голосовало Законодательное собрание. В 2002 году на каждого депутата приходилось по 52 млн рублей, или в 3,5 раза больше минимальных расходов бюджетов муниципалитетов. Поправка 2003 года в федеральный закон эти безобразия прекратила.

регулировали порядок назначения губернаторов по представлению президента вместо их выборов всем населением (президент получил право в любой момент прекращать полномочия губернатора, выразив ему недоверие); определяли полномочия федеральной власти по контролю за региональной властью (право роспуска законодательного органа по решению суда, право на временную финансовую администрацию), а также полномочия региональной власти по контролю и надзору за муниципальной властью.

На Санкт-Петербург, в отличие от других субъектов Федерации, этот закон повлиял незначительно: губернатор В.И. Матвиенко была благополучно переназначена, Законодательное собрание никто не планирует распускать.

Поправкой 2008 года федеральные законодатели обязали избирать не менее половины депутатов представительного органа субъекта Федерации по пропорциональной системе. И эта норма не повлияла на Санкт-Петербург, поскольку по петербургскому закону все депутаты Законодательного собрания избираются по партийным спискам по пропорциональной системе.

6 октября 2003 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Хотя он имеет такое же название, как и Закон № 154-ФЗ 1995 года, они существенно различаются. Закон № 131-ФЗ ввел двухуровневую модель МСУ (поселение и район) и четыре типа муниципальных образований (поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения); определил предметы ведения поселения, муниципального района и городского округа, перечень которых уменьшился по сравнению с Законом № 154-ФЗ.

По-другому стали изменяться границы муниципального образования: если внутри изменяемых границ проживает население, то необходимо провести голосование (ранее достаточно было учесть мнение жителей)¹⁴. Только законом субъекта Федерации органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями с выделением им соответствующих ресурсов. Предусмотрена такая

¹⁴ При разбиении Санкт-Петербурга на 111 муниципалитетов для учета мнения населения администрация поручила социологической фирме опросить жителей, согласны ли они с таким делением. Намного больше половины респондентов не смогли определиться (скорее всего, они просто не знали о таком делении). Однако власти интерпретировали результаты опроса как согласие жителей.

форма участия населения в МСУ, как общественные слушания. Она позволила через суд опротестовать решения органов МСУ, касающиеся принятия и исполнения бюджета, принятия устава муниципального образования, изменения его границ и др., если они приняты без общественных слушаний.

Введена жесткая регламентация деятельности органов МСУ, усилен контроль со стороны государства за ними. Обязательным органом МСУ, помимо муниципального Совета и главы муниципалитета, стала местная администрация. В Санкт-Петербурге эта норма еще больше отделила депутатов муниципальных Советов от решения местных вопросов.

Сокращено число моделей МСУ. Введен принцип строгого разделения властей, глава муниципалитета может исполнять функции председателя Совета или главы местной администрации, но не совмещать их.

Уменьшено число депутатов, работающих на профессиональной основе (не более 10%), что еще более ослабило мотивацию петербургских муниципалов участвовать в работе Советов. Глава субъекта Федерации получил право при наличии решения суда: распустить муниципальный Совет, если он принимает решения, противоречащие законодательству, или не проводит заседания в течение трех месяцев; отрешать от должности главу муниципалитета, главу местной администрации, если они издадут акты, противоречащие законодательству, нарушающие права человека или угрожающие национальной безопасности. А органы государственной власти вправе ввести временное управление (временную финансовую администрацию) в случае большой задолженности муниципалитета по исполнению своих долговых и/или бюджетных обязательств.

Для Санкт-Петербурга (и для Москвы) новый закон воспроизвел особенности Закона № 154-ФЗ: местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях в соответствии с уставами городов федерального значения; предметы ведения, источники доходов и передаваемые объекты собственности определяются городскими законами. Более того, стало хуже: теперь источники доходов местных бюджетов, не передаваемые органам МСУ, зачисляются в бюджет города федерального значения.

В 2005 году был принят Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», который учел нормы Закона № 131-ФЗ. Органы МСУ наделены 40 предметами ведения, которые не связаны

с обеспечением ежедневной жизнедеятельности, почти не отличаются от норм предыдущего (1997 года) петербургского закона и являются отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга, которые передаются этим органам. В городе образован Совет муниципальных образований, куда вошли представители более 90 муниципальных образований.

Современная местная власть в Санкт-Петербурге

В 2004 году муниципальные выборы проводились в течение всего года. Так как вновь был введен порог явки, в большинстве муниципалитетов выборы не состоялись. Пришлось проводить их повторно. Городская администрация, избирательные комиссии правдами и неправдами добивались необходимого числа избирателей. Были зафиксированы многочисленные нарушения, особенно при досрочном голосовании.

Отличительной особенностью муниципалитетов третьего созыва стало обязательное наличие местной администрации. Муниципальные депутаты стали меньше влиять на решение местных вопросов, хуже посещать заседания Советов и их комиссий¹⁵. Индикатором муниципальной активности является использование права законодательной инициативы в Законодательном собрании безотносительно к тому, приняты внесенные законопроекты или нет. Таким правом обладают муниципальные Советы. За 1998–2001 годы в Законодательное собрание было внесено восемь законопроектов, за 2002–2006 годы – семь, за 2007–2009 годы – один.

¹⁵ По мнению бывшего депутата муниципального Совета, главы местной администрации, мотивация депутатов со временем уменьшается. Они делятся: на «одержимых», которые пришли в Совет для решения одной важнейшей проблемы, на остальное им наплевать (таких немного); на карьеристов, для которых депутатство – трамплин для дальнейшего роста в политике или бизнесе (их примерно треть); на «бандитов», для которых главное – личное обогащение любыми способами за счет муниципального бюджета (их немного); на «подневольных» – это директора школ, больниц и пр., которых «попросили» выдвинуться их начальники, связанные с городской администрацией (их более половины). Они выдвигались от «Единой России», не хотят быть депутатами и практически не участвуют в работе Совета. Особенно много таких депутатов появилось в результате выборов 2009 года.

Во время муниципальных выборов 2009 года избирательные комиссии и городская администрация явно поддерживали кандидатов от партии «Единая Россия», а от других партий не регистрировали или снимали с регистрации до выборов. Особенно сильно пострадали кандидаты от «Справедливой России» и партии «Яблоко».

В 2009 году органы местного самоуправления по-прежнему не обладали достаточными полномочиями и финансовыми, экономическими и кадровыми ресурсами для решения местных вопросов. Фактически этим занимались органы государственной власти города. Районные администрации бесконтрольно расходовали средства городского бюджета. Их практически не контролировали депутаты Законодательного собрания и не имели права контролировать муниципалы. Депутаты муниципальных Советов ощущали себя не властью, а, скорее, активистами-общественниками и фокусировали усилия на работе с местными жителями, а не в Совете.

Перспективы

Прогнозы развития местной власти Санкт-Петербурга сводятся к двум альтернативам.

Оставить местное управление. Не надо ничего менять, город худо-бедно управляется, вопросы местного значения решаются, правда, органами государственной власти, более отдаленными от жителей и менее от них зависимыми. Органам МСУ переданы лишь незначительные вопросы благоустройства, социальной сферы, дошкольного образования, но не переданы необходимые объекты недвижимости и дополнительные источники доходов муниципальных бюджетов. Незначительное влияние местного самоуправления характеризует мизерный суммарный бюджет всех муниципалитетов, не превышающий 2% консолидированного бюджета города. При этом возможны некоторые подвижки в сторону развития МСУ.

Во-первых, отдельным внутригородским муниципальным образованиям специальными городскими законами можно было бы передать дополнительные полномочия вместе с необходимыми ресурсами. Кому и какие — будет зависеть от влияния их элиты на городские власти. Понятно, что полноценного самоуправления на микрорайонном уровне не возникнет.

Во-вторых, пригородным (вне городской черты) муниципальным образованиям можно было бы постепенно передать полномочия

и средства для самоуправления в объеме, предусмотренном Законом № 131-ФЗ для поселений и городских округов. Здесь важную роль будут играть не только муниципальные и городские элиты, но и местные жители, поскольку местная идентичность на уровне таких городов, как Пушкин, Колпино и др., развита существенно сильнее, чем во внутригородских муниципальных образованиях. Вероятность подобного развития событий повышается перед очередными выборами в Законодательное собрание, когда в игру вступают муниципальная политика и конкуренция партийных программ.

В результате таких изменений сила и влияние внутригородских муниципальных образований несколько увеличатся, а пригородных — возрастут существенно. Суммарный бюджет может достичь 5% городского бюджета.

Возродить реальное местное самоуправление, органы которого будут действительно самостоятельно решать местные вопросы. В октябре 2005 года губернатор В.И. Матвиенко объявила о намерении реформировать петербургскую систему МСУ, преобразовав 111 муниципальных образований в 18 районных образований плюс пригороды и поселки. Но прошли выборы в муниципалитеты 2009 года, а ситуация не изменилась.

Чтобы возродить реальное местное самоуправление, необходимо восстановить районное самоуправление с развитой инфраструктурой по решению местных вопросов. Специалисты предлагают различные варианты.

Одноуровневая модель без изменения числа муниципальных образований или с сокращением их до 30–50. Если без сокращения, то будет воспроизведено существующее положение, так как никто не предлагает реально передать 111 муниципальным образованиям полномочия поселений, муниципальных районов или городских округов. С уменьшением числа муниципальных образований можно рассчитывать на восстановление районной модели самоуправления. Правда, возникает проблема: что делать с существующими муниципалитетами? Их ликвидация может вызвать сильную социальную напряженность, ведь депутаты и муниципальные служащие привыкли к своему положению.

Двухуровневая модель. На первом уровне остаются 102 муниципальных образования, а 9 городов-пригородов переходят на второй уровень, и к ним добавляются 13 внутригородских районов. Такая конструкция воспроизводит районную модель, предусмотренную

в законопроектах 1996 года, учитывает особенности пригородов и не создает угрозы напряженности из-за ликвидации муниципалитетов. Муниципальные образования первого уровня постепенно будут преобразовываться в органы территориального общественного самоуправления.

Этажерочная модель: в пределах городской черты – городской округ, внутри него – муниципальные районы, внутри которых – муниципальные округа; в пригородах – муниципальные районы, внутри которых – поселения. Эта сложная модель может привести к путанице и дублированию полномочий, функций органов и должностных лиц.

Для восстановления реального местного самоуправления в Санкт-Петербурге необходимы политическая воля и желание прежде всего губернатора и правительства, а также депутатов, усилия бизнес-элиты и активность жителей города. Достаточно губернатору и правительству внести законопроект о восстановлении районной модели, а депутатам его одобрить – и всё. Но губернатор ограничивается обещаниями восстановить районную модель и не делится властью...

Что касается депутатов, то в 1991–1993 годах в Ленсовете депутатов демократической ориентации было подавляющее большинство, а в Законодательном собрании четвертого созыва (выборы 2007 года) – один, абсолютное большинство у «Единой России» и ЛДПР. С каждым созывом все меньше законопроектов вносят депутаты и все больше – губернатор (до 2/3). Парламент стал не «местом для дискуссий», а местом для утверждения проектов губернатора. Происходит ревизия законодательных положений, принятых Ленсоветом. Вносятся поправки в Устав города, изменяется процедура формирования Уставного суда, пересматриваются положения о социальных льготах, арендной плате и др. Так что на внесение и принятие городскими депутатами закона о реформировании местного самоуправления без согласования с губернатором рассчитывать не приходится.

А бизнес-элита и население по-прежнему равнодушны к самоуправлению.

Таким образом, сторонникам реального местного самоуправления остается надеяться на федеральный центр, политическую волю президента и главы российского правительства. Другие варианты пока не просматриваются.

СДЕЛАТЬ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ РАВНОПРАВНОЙ СИСТЕМОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Интервью с Борисом Иосифовичем Минцем

Биографическая справка

- с 1991 года – заместитель главы администрации города Иванова, председатель Комитета по управлению имуществом;
- в 1994–1996 годах – начальник главка Госкомимущества;
- в 1996–2000 годах – начальник управления администрации президента по вопросам местного самоуправления;
- в 2001–2003 годах – генеральный директор медиахолдинга REN TV;
- с 2003 года – председатель совета директоров ОАО «ВЭО–Открытие»;
- с 2004 года по настоящее время – председатель совета директоров, президент финансовой корпорации «Открытие».

– Борис Иосифович, первые шаги муниципальной революции были сделаны в середине 1990-х годов. Конституция России провозгласила автономию муниципального самоуправления от государственной власти. Затем были приняты законы, относящиеся к местному самоуправлению, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. В этих событиях Вы принимали активное участие. Кто стоял у истоков российских органов местного самоуправления?

– Все начиналось в 1990 году с создания Союза российских городов. Главы городов при поддержке городских советов выделили средства этой общественной организации, которая стала заниматься проблемами поселений, формировать нормативные документы для рассмотрения на федеральном уровне, участвовать в законодательном процессе и взаимодействовать с Комитетом по местному самоуправлению Верховного Совета РСФСР.

Аналогично была образована Ассоциация малых городов, позже — Союз местных властей, который рассматривал также проблемы сельских поселений и сельских районов. Так сформировались организации, которые внесли определенную лепту в законодательство и содействовали обмену опытом. В них были секции, связанные с бюджетами и приватизацией. Затем была создана Ассоциация председателей комитетов и фондов городов России. Представители Госкомимущества, Минфина и Министерства региональной политики посещали ее съезды, привлекали ее экспертов к разработке нормативной базы и использовали эти документы.

В 1996 году, после второго избрания, Борис Ельцин потребовал плотнее заняться местным самоуправлением, считая, что без этого нормальное развитие страны невозможно. Не знаю, каким образом сформировалась его позиция по данному вопросу, но фактом является то, что весь второй президентский срок он последовательно и системно занимался решением этой проблемы. Чтобы на федеральном уровне формировать правильную политику в отношении местного самоуправления, в 1996 году мы предложили Борису Николаевичу создать Совет по местному самоуправлению. Будучи его председателем, он все заседания Совета проводил лично, всегда тщательно изучал подготовленные документы, это я могу засвидетельствовать как секретарь Совета. Ельцин поставил задачу ратифицировать Европейскую хартию местного самоуправления, выступал по этой проблеме в Совете Европы. И хартия была ратифицирована Госдумой практически единогласно, Совет Федерации пропустил ее без рассмотрения.

— Совет по местному самоуправлению был при администрации президента или существовал сам по себе?

— Он был в том же статусе, что и Госсовет, который был создан как прообраз Совета по местному самоуправлению. Большую позитивную роль в развитии местного самоуправления в России в то время сыграли руководители и работники администрации президента — Анатолий Чубайс, Максим Бойко, Михаил Комиссар, Олег Сысуев, Александр Волошин, Анатолий Слива, Александр Котенков, Руслан Орехов, Лариса Брычёва, Леонид Гильченко, Виктор Зелёнкин, Андрей Замотаев, Сергей Трунов; наиболее активные мэры — Александр Белоусов (Тверь), Анатолий Салтыков (Ижевск), Валерий Расщупкин (Омск), Валерий Самойленко (Краснодар), Юрий Чехов (Волгоград), Борис Говорин (Иркутск), Виктор Толоконский (Новосибирск),

Сергей Жилкин (Тольятти); президент Союза российских городов и мэр Екатеринбурга Аркадий Чернецкий, первый замминистра по национальной политике Александр Воронин и многие другие замечательные люди.

— Какие развилки в развитии местного самоуправления были актуальны? Какие решения были приняты? И что получилось в конечном итоге?

— Конституция РФ 1993 года провозгласила местное самоуправление как институт власти. При этом была допущена принципиальная ошибка: местное самоуправление определили как нижний уровень власти, автономный от власти государственной. Произошло это потому, что разработчики в то время не понимали важности того, что реально автономия местного самоуправления изменяет всю систему управления в государстве.

Из Совета Европы в администрацию президента прислали Европейскую хартию местного самоуправления на английском, французском, итальянском и немецком языках. Четыре переводчика перевели ее на русский язык. Потом наши специалисты из этих переводов создали единый текст на русском, который отправили в Совет Европы. Там сделали обратный перевод — и пришли в ужас! Ничего общего с оригиналом...

Разбираясь с этим казусом, мы поняли, что пытались изложить хартию таким образом, чтобы хоть как-то адаптировать ее под российское законодательство и нормы нашей Конституции. Стало ясно, что Конституция РФ не определяет систему власти в государстве как комплекс, образуемый двумя частями. Первая служит потребностям всего государства в решении задач охраны границы, стабильности национальной денежной системы, организации Вооруженных сил и тому подобного. Вторая — это местное самоуправление, которое регулирует удовлетворение насущных потребностей населения — таких, как транспорт, градостроительство, ЖКХ, здравоохранение, охрана правопорядка и другие.

В результате получилось, что местное самоуправление и законодателями, и правоприменительной практикой стало трактоваться как производная от власти государственной. Следовательно, государственная власть может делать с местным самоуправлением все что угодно. Такой подход можно объяснить, с одной стороны, нашей наивной верой в некий «особый путь развития», традиционно

предусматривающий предельную централизацию власти в руках бюрократии, а с другой — отсутствием на тот момент в России грамотных специалистов в области местного самоуправления. Тем не менее, мы приняли достаточно либеральную и демократичную Конституцию, предусмотрели в ней органы местного самоуправления и многие существенные положения, которые помогли приблизиться к Европейской хартии. Важна и сама ратификация Европейской хартии, потому что она не позволила в последующие периоды ликвидировать местное самоуправление в России.

— **Итак, в нашей Конституции местное самоуправление – производная от государственного управления. А в Западной Европе?**

— Там существуют, по сути, две равноправные системы власти,

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Административно-территориальные реформы

В зарубежных странах первичной ячейкой местного самоуправления, как правило, выступают городские и сельские коммуны, которые называются по-разному (в Дании это муниципалитеты) и различаются размером территории и численностью населения. В некоторых странах создаются небольшие самоуправляемые территориальные ячейки, не имеющие статуса муниципалитета. В Испании насчитывается около 3,7 тыс. местных общин, которые меньше, чем коммуны. Инициатива их создания исходит от заинтересованного населения или муниципалитета, мнение которого в любом случае учитывается¹.

В послевоенной Европе повсеместно укрупняли муниципальные образования. Некоторые страны ввели ограничения по размеру муниципалитетов. Опыт укрупнения был и позитивным, и негативным. Попытки командного слияния заканчивались неудачей даже в таких высокоцентрализованных странах, как Франция. А добровольное объединение было успешным, особенно когда учитывался длительный опыт межмуниципальной кооперации и проводились исследования, принимавшие во внимание хозяйственные, исторические и культурные связи муниципалитетов.

В Швеции муниципалитеты объединились вокруг городов на основе освоения межселенных территорий. Окончательное муниципальное деление закрепило сложившиеся блоки.

¹ Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. ИМЕ дайджест. — <http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm>

которые и составляют систему сдержек и противовесов. В скандинавских странах, например, бюджет выносится в высшие органы представительной власти только после согласования с Конгрессом муниципальных образований. Если конгресс не согласен с проектом бюджета, правительство не может вынести его на утверждение парламента. Это очень важно! Без такого порядка органы самоуправления — пасынки в сообществе управленцев, а не реальные игроки, имеющие полномочия, ограничивающие действия и федеральной власти, и власти субъектов Федерации.

— **В Швеции люди контролируют, как нанятые ими чиновники расходуют средства, собранные в виде налогов. Там есть гражданское общество, а в России мы о нем только мечтаем...**

В Дании для определения границ округов было проведено исследование, которое представило сложившиеся торговые зоны (44 зоны), зоны концентрации трудовых ресурсов (123 «центра притяжения») и другие сферы взаимовлияния, вплоть до границ продажи и доставки местных газет, и дало полную картину взаимозависимостей. Был учтен эффект масштаба для оказания разных типов общественных услуг. Оказалось, что дома для престарелых требуют численности населения 3,5–5 тыс. человек, а система помощи на дому — 4–5 тыс. Законом были утверждены принципы изменения муниципального деления: округа охватывают сельские муниципалитеты и города; один город — один муниципалитет, что подразумевало обеспеченность города территорией для промышленного и другого развития. Руководствуясь этими принципами и используя результаты детальных исследований, датская Комиссия по реформе местного самоуправления разработала предложения о создании округов, эти инициативы были направлены для обсуждения в муниципалитеты и утверждены центральной властью только после согласования с теми, кому предстояло объединиться².

В Финляндии была предпринята попытка «сверху» сократить число муниципалитетов. Но в результате политических дебатов по территориальной реформе победили сторонники добровольного объединения. Государство стало экономически поощрять объединение муниципалитетов, предоставляя дополнительные субсидии. Государственные субсидии предоставлялись и на исполнение государственных полномочий (предоставление услуг в сфере школьного образования, ухода за детьми и др.)³.

² Местное самоуправление. Национальная ассоциация местных властей Дании и Союз российских городов. М., 1995.

³ Лауриньяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. 1996.

— И в России оно есть на определенном уровне! Только у народа нет полноценного понимания, что он — прародитель власти. У нас нет необходимой культуры самоуправления. Скажем, ТСЖ, у которого имеется обустроенная детская площадка, наняло частное охранное предприятие, чтобы уберечь оборудование площадки от вандалов. Охранники нередко присваивают себе функции милиции и принимают репрессивные меры против самих же жильцов. Хотя не должны этого делать, ведь они наняты на работу этими же жильцами для других задач.

Или на посту ГАИ могут остановить ваш автомобиль, потребовать выйти из машины и подняться на второй этаж только для того, чтобы показать документы. Когда возмущенный водитель пробует выяснить, на каком основании он должен карабкаться на второй этаж, ему не моргнув глазом отвечают: «Это приказ начальника городского ГАИ». Но приказ начальника городского ГАИ не может иметь к населению никакого отношения! Начальник ГАИ не вправе произвольно издавать приказы для населения — только если Минюст дал согласие и соответствующим образом его зарегистрировал. А в нас настолько глубоко сидит преклонение перед всяким начальством, что люди безропотно исполняют его прихоти.

— Вернемся к ТСЖ. Мы знаем, как трудно собрать людей на собрание, чтобы утвердить смету или рассмотреть другие принципиальные вопросы — хотя бы по поводу той же детской площадки. Жильцам безразлично, кто будет председателем, да и относятся они к нему, как к пришлому чиновнику. Они не хотят участвовать в местном самоуправлении даже на низовом уровне. Что делать в ситуации, когда люди, нечистые на руку, оказавшись во главе местных органов самоуправления или ТСЖ, используют бюджет или взносы как собственный кошелек?

— Как показывает мировой опыт, не получается построить демократическое общество, демократическую систему управления и в целом рыночную экономику в стране, где нет местного самоуправления. Независимо от религии, обычаев населения человечество развивалось одним и тем же путем. Государств еще не было, были поселения, племена, и централизованная государственная власть возникала обычно тогда, когда местные сообщества соглашались делегировать полномочия снизу вверх в расчете на защиту от нашествий.

Сегодня людей не удастся собрать в товарищество собственников жилья или в любое другое территориальное местное самоуправление, потому что они просто не верят в такие институты. Когда в Санкт-Петербурге создавали местное самоуправление, у меня была большая дискуссия с Михаилом Маневичем, который возглавлял Комитет по управлению государственным имуществом. Я утверждал, что муниципальные органы в том виде, в котором они формировались в городе, созданы не будут. Если горожане не понимают, зачем им избирать органы, у которых нет реальных полномочий, они не пойдут на выборы. Следовательно, никогда до конца не удастся сформировать органы местного самоуправления во всех округах. Так и вышло: ни разу в Санкт-Петербурге все органы местного самоуправления не были полностью сформированы.

В других странах наиболее распространены две основные системы организации местного самоуправления. Одна из них — «бюргерская система», когда бургомистр избирается депутатами из своего состава, при этом сами депутаты избираются непосредственно населением. Бургомистр, являясь главой города, отчетывается перед горожанами за свою деятельность в рамках тех обещаний и той политики, которые были поддержаны населением, не отвечает за управление городским хозяйством, а организует работу представительного органа местного самоуправления, в том числе по контролю за работой городского директора (он в этом случае является нанятым менеджером) и иных исполнительных органов местного самоуправления (например, муниципальной милиции), задает установки и требует исполнения принятых решений, вправе поставить вопрос об изменении системы управления, о снятии с должности, например, главного полицейского чина в городе и так далее.

Другая система — «система сильного мэра». Сильный мэр потому, что он избирается всем населением, является главой города, хотя и подотчетен представительному органу. С одной стороны, он является политическим деятелем, а с другой — отвечает за управление городским хозяйством, службами и так далее. В Америке, в частности, есть и бюргерская система, называемая там «системой слабого мэра».

Эти системы самоуправления, выработанные трехсотлетней европейской практикой и используемые во многих странах мира, содержат внутри себя систему сдержек и противовесов, полезную для любой власти. Достигается это благодаря выборности. Без нее глава

города может плевать на горожан. Для него всегда будет главным – угодить вышестоящему начальнику. Могут или не могут жители отправить мэра, бургомистра в отставку – в этом суть. И не надо здесь изобретать велосипед.

– Что нужно сделать, чтобы местное самоуправление стало самостоятельной ветвью власти?

– Ошибку, допущенную в Конституции, можно было нивелировать. В этом направлении мы неплохо продвигались в 1997–1998 годах. В 1999 году возобладала идея вертикали власти, которая привела к необходимости реформирования местного самоуправления и тем самым удалила нас от той модели, которая позволила бы сформировать реальное местное самоуправление как необходимую составляющую системы власти в государстве.

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Децентрализация управления

Укрупнение муниципалитетов и административно-территориальная реформа в целом были связаны с децентрализацией управления и передачей на местный уровень все большего объема полномочий. Как известно, муниципальные учреждения исторически восходят к тем временам, когда общественные службы вследствие слабой экономики и примитивных транспортных условий обеспечивались маленькими общинами. Эти обстоятельства изменились под воздействием властно-политических, экономических и социальных условий. При проведении муниципальных реформ проявилось желание сохранить существовавшие задачи муниципалитетов, прежде всего касавшиеся школ, социальных услуг и больниц. Муниципальные органы не могли обеспечить расширение этой сферы, однако оно становилось необходимым следствием технического и финансового развития. Поэтому следовало увеличить размеры муниципалитетов, прежде всего в сельской местности¹.

Польские законодатели еще в 1990 году закрепили в национальных актах основные положения Европейской хартии местного самоуправления. С января 1990 года в Польше вступил в силу закон о местном самоуправлении, который в основу местного самоуправления заложил принципы subsidiarity и приоритета прав граждан. Базовой единицей была выбрана община (гмина), основная задача которой (как и органов государственной власти) – оказание

¹ Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления. ИМЕ дайджест. – <http://www.ime.kolyma.ru/Dime/d32.htm>

Снять проблему можно было, решив вопрос о финансовых основах местного самоуправления. К сожалению, не удалось, так как люди, которые являлись двигателями бюджетной и налоговой реформ, сочли вопросы межбюджетных отношений и финансового обеспечения местного самоуправления вторичными. Они все время говорили: «Нужно решить проблему высокой инфляции, проблему дефицита бюджета и так далее, а финансами органов местного самоуправления займемся позже». И я не смог переубедить их, сколько ни пытался. Где-то в 2003–2004 годах они признали, что я был прав: этим нужно было заниматься раньше.

– О чем идет речь?

– Небольшой коллектив специалистов под нашим руководством подготовил и провел через Федеральное Собрание Закон

услуг жителям. С начала 1999 года местное самоуправление реализуется также на районном (повятовом) уровне, являющемся в Польше вторым уровнем местного самоуправления².

Анализируя уроки объединения Германии, немецкие специалисты выявили ошибки, допущенные в коммунальной политике страны, которые не удалось компенсировать даже широкомасштабным финансовым выравниванием³:

– система местного самоуправления затрагивает широкие слои общества, поэтому ее реформирование не должно быть резким и кардинальным, как это имело место при переходе «новых» федеральных земель к западногерманской системе;

– при реформировании организации местных властей следует большее внимание уделять накопленному положительному опыту и использовать его при разработке новой системы. В бывшей ГДР успехи в социальной сфере были достигнуты во многом благодаря деятельности местных властей, но это не было учтено при объединении Германии;

– для проведения реформы местного самоуправления необходимы многочисленные квалифицированные специалисты в области коммунального права, управления и финансов. Их нехватку и отсутствие отработанного механизма коммунального управления не удается компенсировать даже за счет огромных финансовых вливаний, которые были сделаны в «новые» земли после объединения.

Эти ошибки могут послужить уроком и для России.

² Миронова Н. Под знаком качества. Муниципальная власть. 1999.

³ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.

«О финансовых основах местного самоуправления». Он был принят 25 сентября 1997 года. Но мы не смогли переломить ситуацию, потому что Закон «О бюджете», принимаемый в то время ежегодно, фактически выхолащивал другие законы, касавшиеся бюджетного процесса, если они ему противоречили. Поэтому у федеральной власти был, есть и в ближайшем времени будет рычаг, который позволяет фактически перечеркивать Закон «О финансовых основах местного самоуправления».

Мы не решили основную проблему, без чего финансовые основы местного самоуправления в принципе сформировать нельзя. А именно: подоходный налог должен браться не по месту работы, а по месту жительства. Тогда, по моему глубокому убеждению, все проблемы в бюджетном процессе и в межбюджетных отношениях будут решены. Иные способы, введение всевозможных классификаторов, нормативов, местных налогов — это разговор в пользу бедных.

Когда нет основы финансовой самостоятельности поселений, о самоуправлении говорить не приходится. Это имеет значение не только для городов и поселков, но и для бюджетной системы страны в целом. Прежде было 10–11 регионов-доноров, а в 2009 году, как заявил министр регионального развития, их будет только два — Москва и Санкт-Петербург. Но это, извините меня, бред! Не могут два субъекта Федерации быть донорами, а остальные — реципиентами, потому что создается такая разность потенциалов, когда ни о каких равных условиях жизни не может быть и речи. Тем самым мы уходим от положения, когда каждое местное сообщество, каждая ячейка управления работает на то, чтобы бюджетных денег, а следовательно, возможностей, для решения социальных проблем в сферах здравоохранения, экологии, ЖКХ стало больше. Или же мы их ставим в положение болвана в старом польском преферансе, который по определению ничего сделать не может. А если что-то и сделает, то ему от этого только хуже.

— Инициатива в России наказуема... К чему приводит существующая система межбюджетных отношений?

— Вот красноречивый пример. Будучи вице-мэром города Иваново, я был вынужден ежегодно менять по 42 километра труб теплоснабжения. Это слишком расточительно. Я договорился с городом-побратимом Ганновером на поставку нам в лизинг труб из пластмассы, которые даже в наших условиях могут лежать не три года, а не менее 15 лет. Мы приобрели эти трубы по лизингу у западной компании

под гарантии местного бюджета. Получили трубы, поменяли 42 километра, на следующий год — еще 42. На третий год те, которые уже заменили, трогать не надо, они еще 10–12 лет пролежат. То есть каждый год нужно все меньше труб. Реакция сверху: меньше перекаладываете труб — меньше норматив, деньги забираем. «Подождите, я же деньги в долг взял в расчете на продолжение финансирования! У меня себестоимость на километр трубы и потери тепла снизились. Я сэконо-мил». Только руками развели...

К тому времени в Союзе российских городов мы договорились, что нашему примеру последуют Владимир, Кострома, Ярославль и Нижний Новгород. Мы бы консолидировали усилия, сформировали крупный заказ и получили гигантские скидки на трубы. Но, увидев нашу ситуацию, все другие одумались и продолжали менять трубы каждый год, закапывая деньги в землю.

— В каких странах подоходный налог собирается по месту жительства?

— Во многих. Смысл подоходного налога в том, что он собирается по месту жительства и поступает в местный бюджет. А у нас — нет! У нас отсутствует четкая система закрепления налогов за органами власти. Приведу пример результата такой практики. В Ивановской области есть хороший конный племенной завод. Там обрушилось старое здание, и нужны деньги на ремонт. Директор едет в Министерство финансов и выбивает их. Минфин, подписав соответствующую директиву, отправляет требуемую сумму в Министерство сельского хозяйства. Оно выделяет средства областному финансовому управлению, которое переводит деньги в областное сельскохозяйственное управление. То отправляет их в финансовое управление района, оно — районному сельхозуправлению. И только там выделяют деньги нуждающемуся заводу.

А по пути Минсельхоз, получив деньги и решив, что есть и другой завод, не менее нуждающийся в помощи, отправляет конному заводу только 75% всей суммы — мол, все равно просил больше. В области сочтут, что надо помочь местной птицефабрике, и заберут еще 25%. Плюс взятки и откаты на каждом уровне. В лучшем случае конезавод получит не более 30% необходимых средств. Поскольку этого на ремонт все равно не хватает, деньги разворуют.

— Таково неизбежное следствие веерной системы распределения бюджетных средств сверху вниз. Что ей можно противопоставить?

— Как-то я был в Испании на саммите министров стран — членов Совета Европы по вопросам регионального развития и местного самоуправления. Премьер-министр Испании сказал, что подъем экономики его страны стал следствием только одной реформы — местного самоуправления. Дело в том, что, когда подоходный налог взимается по месту жительства и человек сам определяет, где он будет его платить — в Испании (где имеет дом) или в Америке (где у него квартира), важно, чтобы он его заплатил в зависимости от своего дохода. Раз в год, два раза в год или авансовым платежом. Соответственно, местная власть нацелена на то, чтобы привлекать как можно больше людей, создавать рабочие места, обеспечивать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса. Она от этого зависит напрямую. Чем больше успехов — тем больше налоговая масса.

Да, государство имеет право пересмотреть нормативы местных бюджетов (один раз в пять лет), если видит, что скапливаются избыточные средства. Однако действует достаточно жесткая процедура, не унижительная для органов местного самоуправления, которая позволяет им реально защищать свои интересы. При этом, если в местных бюджетах скапливаются избыточные средства, федеральные власти и власти субъекта Федерации не забирают их, а предлагают органам местного самоуправления совместно реализовать социальные или иные программы (например, строительство моста, тоннеля, объездной дороги для разгрузки транспортных потоков, идущих через город). Предлагаются программы, которые, с одной стороны, повышают качество жизни в данном городе, а с другой — решают одну из проблем, связанных с улучшением инфраструктуры региона, а соответственно, и страны в целом.

Местное сообщество реально участвует в обсуждении предложенных проектов, получает всю необходимую информацию. Власти обрисовывают ситуацию: «Да, мы развиваемся хорошо, мы молодцы, но в связи с тем, что бюджетная обеспеченность у нас выше, нам придется поделиться». И жители выбирают конкретный проект с учетом своих интересов. Когда люди видят один, два, пять раз, что эти проекты действительно реализуются, улучшая их жизнь, они сознательно поддерживают органы местного самоуправления, охотно приходят на обсуждения и собрания.

Я знаю городок в Швейцарии с населением лишь 16 тыс. человек, где построено великолепное современное здание мэрии. Поинтересовался у мэра: откуда такие бюджетные деньги на постройку?

Оказалось, что бюджетные средства не использовались. Прежнее здание было очень неудобным для посетителей. Провели референдум, в котором приняли участие 92% жителей, и решили, что горожане сами сдадут деньги на постройку нового здания — сколько каждый посчитает возможным. Была создана общественная организация для сбора средств. Их получили столько, что хватило еще и на ремонт всех муниципальных учебных заведений.

Это факт доверия и понимания эффективности местной власти. А наша федеральная власть будто не осознает важную вещь: если районный столоначальник работает плохо и относится к жителям пренебрежительно, убедить их в том, что вышестоящие чиновники лучше, не удастся. Люди не проводят грани между местной властью и федеральной. Как и что они могут понять, когда глава города или вице-мэр завтра становится вице-губернатором! А сколько вице-губернаторов стали мэрами! И это формирует отношение к власти вообще. Люди говорят: все вы, суконные души, одним миром мазаны!

— Вернемся к системе сдержек и противовесов на уровне местного самоуправления. В качестве аналога возьмем акционерное общество с хорошим уровнем корпоративного управления. В нем обязательно предусмотрены контроль менеджмента, финансовый контроль, аудит, делаются запросы. Ничего подобного на практике на уровне местного самоуправления нет. Глава местной администрации фактически единолично распоряжается средствами местного бюджета — не важно, получил он их транзитом из федерального бюджета или собрал на месте. Может потратить деньги на «бредовый» проект, а то и просто украсть. Как можно решить эту проблему, хотя бы в идеале?

— Прежде всего необходим глубочайший анализ — с точки зрения коррупционной составляющей — законодательства о местном самоуправлении, бюджетном финансировании, межбюджетных отношениях, компетенций налоговых органов и всех, кто с ними связан. Наше законодательство создано так, что его можно трактовать как угодно! Чиновник, который по определению поставлен выполнять закон, делает всё, что захочет. И пока такая реальность сохраняется, возможности для воровства бюджетных средств бесконечны. В СССР самой крутой была не торговая мафия, а коммунальная. Так и осталось, потому что вы никогда не раскопаете яму и не увидите, что там на самом деле произошло, сколько и чего туда закопано. Ни-ког-да!

Кроме того, следует приложить максимум усилий для формирования соответствующей культуры. В одночасье она не появится, необходимо время и накопление опыта. Чем раньше он начнет накапливаться, тем лучше. Об этом мы уже говорили. Хорошо бы уже в школе знакомить детей с местным самоуправлением. Мы такой эксперимент проводили в Обнинске и Калуге в 1997–1999 годах и видели отдачу. Дома дети, обсуждая с родителями данную тему, были поражены: те практически ничего не знают в этой области, не понимают компетенции органов местного самоуправления и, соответственно, не способны решать насущные проблемы.

– **Сейчас тоже пытаются просвещать. Например, «Рыбинская неделя» 30 апреля 2009 года сообщила, что в средних школах Рыбинска в рамках проекта муниципального совета проводятся интерактивные уроки по местному самоуправлению. На них депутаты встречаются со старшеклассниками, рассказывают о работе представительного органа местного самоуправления, ТСЖ, предлагают поучаствовать в управлении городом.**

– Хорошо, но этого недостаточно. Когда у людей спрашивают, что их больше всего беспокоит, они отвечают: чтобы в поликлинике обслуживали квалифицированно, чтобы на улице было освещение, чтобы милиционер при первичном задержании не применял физическую силу. Чтобы стражи порядка знали: если поступят так, то получат срок или, как минимум, потеряют работу.

Самое главное для людей – чувство справедливости. Говорят, что народ раздражают богатые. Не сами богатые, а чувство несправедливости, связанное с одиозными их представителями. Один из них на «Мерседесе», остановившись на светофоре, не смог быстрее всех рвануть, потому что мальчик не успел перейти дорогу. Он вышел и ударил мальчика по голове, тот умер. Этот мерзавец может заплатить деньги, и его не осудят... Когда мне говорят, что это не так, произошло что-то другое, я не верю – сразу и окончательно. Здесь вера – важнейший элемент самосознания и восприятия действительности. Тогда человек задается вопросом: а мы вообще – кто?

Точно так же и с властью. Должна быть справедливость, обеспеченная системой сдержек и противовесов, соответствующими институтами. И всё это необходимо четко прописать в законах. Следует провести аудит с юридической точки зрения и показать, где этих институтов не существует или что конкретно не обеспечивается.

Необходимо принять соответствующие поправки, добиться нужной практики. Если люди видят, что система власти прозрачна, комитеты и ревизионные комиссии, счетные палаты работают, решения принимаются гласно, бюджет публикуется, то они доверяют такой власти. Поэтому депутатам надо давать больше возможности заниматься

Зарубежный опыт местного самоуправления в 1990-х годах

Стереотипы интерпретации зарубежного опыта

Эффективность использования международного опыта в России зависит от того, насколько правильно удастся его интерпретировать, избегая при этом привычных российских стереотипов.

Неправмерно отождествляются местное управление и местное самоуправление. Во многих странах для организации управления территориями применяются сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением (собственно органы местного самоуправления). В Европе существуют двух-, трех-, четырех- и пятизвенные системы административно-территориального деления, в которых по-разному сочетаются государственные администрации (в том числе местного уровня) и самоуправления. Сложности перевода экономической и правовой литературы с иностранных языков приводят к неверному отождествлению форм регулирования и контроля за действиями местных администраций со стороны вышестоящих государственных органов с государственным регулированием и контролем местного самоуправления.

Опыт отдельных стран отождествляется с европейским или даже зарубежным опытом в целом. В России наиболее известен опыт Германии, Франции и Испании, который не доминирует в Европе, тем более не является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления.

Исторические пережитки порой воспринимаются как сущностные черты местного самоуправления. Например, Испания вплоть до смерти Франко сохраняла жесткоцентрализованную модель управления и не успела провести демократизацию местного самоуправления во всей ее полноте. После перехода в 1978 году к демократической Конституции были учреждены только 17 независимых органов самоуправления (из 50 провинций). До принятия закона о местном самоуправлении 1985 года муниципалитеты управлялись назначенными государством исполнительными советами. Рудименты прошлого сохранились и в использовании непрямых выборов на основе пропорционального представительства при формировании Советов провинций.

Внимание неверно акцентируется на ограничениях автономии местного самоуправления, при этом не учитывается общий контекст наличия свободы предпринимательства, развитых рыночных механизмов, сильного гражданского общества (дело коммуны Монтмани).

своей деятельностью, особенно если это крупное муниципальное образование. Тогда многое встанет на свои места.

– Как Вы относитесь к политической конкуренции в местном самоуправлении?

– Очень позитивно. наших эмигрантов, живущих в США или Англии, больше всего поражает отношение местных чиновников к проблемам населения. Скажем, вы являетесь владельцем дома или арендатором квартиры, и возникла проблема, с которой вы обратились к муниципальным властям. Они всегда встретят с таким участием, что складывается впечатление, будто вас там ждали и благодарны за то, что вы рассказали о своей проблеме. Они сделают все возможное для ее решения, потому что прекрасно понимают, что в противном случае на следующих выборах их лидера не изберут и они могут стать безработными.

К сожалению, исходя из реальных политических процессов в российском обществе, не приходится надеяться на скорое внедрение такого опыта в наших условиях. Население слишком индифферентно к политике, многие считают, что даже местная политика их не касается. Однако если мы хотим, чтобы отношение российских чиновников к гражданам было таким же, придется учиться отстаивать свои интересы – на выборах, в суде, с помощью партий и профсоюзов. Придется...

– Вы упомянули суды. Право гражданина предъявить частное обвинение чиновнику за растрату средств может стать эффективным средством наведения порядка.

– Согласен. Надо расширить права активных граждан по контролю за органами местного самоуправления, в том числе в форме судебных исков или частного обвинения. В то же время важно, чтобы те, кто принимает решения, – в первую очередь президент и глава правительства, понимали, что без создания эффективной системы местного самоуправления решить проблемы управления в стране, гарантировать социальную стабильность, обеспечить развитие экономики просто невозможно. Ни одной стране это не удалось – ни Японии, ни Сингапуру, ни Великобритании, ни США, ни Канаде, ни Бразилии, ни Испании. Намеренно назвал страны с совершенно разными культурами. Общеизвестно, что Германия после поражения во Второй мировой войне поднялась не столько благодаря «плану Маршалла», сколько вследствие эффективно проведенной

реформы местного самоуправления. И это при том, что органы местного самоуправления в Германии даже в конце войны, когда Берлин и всю страну бомбили, фактически при полном отсутствии работы федеральных и земельных органов власти выполняли свои функции по жизнеобеспечению населения. Им удалось избежать социальных катастроф – население знало, что делать и к кому обращаться.

Иной пример – 1917 год в России. Почему большевики смогли реализовать свою безумную идею? Федеральная, государственная власть (в терминологии Конституции того времени) рухнула, а реального местного самоуправления не было. В городах и поселениях началась социальная катастрофа. Вся инфраструктура в одночасье распалась, была парализована работа транспорта, нечем было топить, мусор не вывозился. И обезумевшие люди верили всему, чему в нормальном состоянии поверить просто невозможно.

*Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Октябрь 2009 года*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В 1991–2008 ГОДАХ

Косарева Надежда Борисовна

президент Фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук

Под государственной жилищной политикой понимается воздействие государства через государственные и муниципальные органы с помощью нормативно-правового регулирования, бюджетных и налоговых механизмов на всю совокупность жилищных отношений, включая финансирование и строительство жилья, его содержание, управление, владение, распоряжение и использование.

Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах дала уникальный исторический опыт масштабных социально-экономических преобразований при переходе от социалистической системы жилищных отношений к рыночной. Причем ее реализация зависела не только и не столько от федерального центра, сколько от субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Концепция, цели, задачи и этапы государственной жилищной политики

В советское время жилищная политика была крайне централизованной:

- преобладала государственная собственность в строительстве, жилищном фонде и управлении коммунальным хозяйством;
- планирование и финансирование жилищного строительства шло из единого центра;
- государственные банки редко давали кредиты для кооперативного и индивидуального жилищного строительства;

- государственные квартиры распределялись бесплатно по очередям между нуждающимися в улучшении жилищных условий;
- государственное жилье продавать было нельзя, но позволялось обменивать;
- собственные дома разрешалось строить в городах с населением менее 100 тыс. жителей;
- цены на жилищно-коммунальные услуги жестко регулировались.

С началом реформ в стране возникла нужда в выработке государственной политики, которая позволила бы создать рынок жилья. Для этого нужно было так провести приватизацию жилья, строительных предприятий и обслуживающих организаций, чтобы привлечь в эту сферу частный бизнес, создать конкуренцию в предоставлении различных услуг в жилищном секторе и при этом смягчить последствия преобразований, затрагивающих интересы всего населения. Далеко не все решения были оптимальными. Многие из них носили отпечаток условий того конкретного исторического момента, в который они принимались.

Первый этап: 1991–1993 годы. Основными приоритетами стали создание муниципального жилищного фонда, приватизация жилья и отмена ограничений на частную собственность. Создавалось базовое законодательство, принимались нормативные документы правительства, которые определяли особенности становления рынка жилья, условия управления жилищным сектором и механизмы социальной поддержки населения.

В 1991 году были приняты основополагающие решения о передаче государственного жилищного фонда в муниципальную собственность¹ и приватизации государственного и муниципального жилищных фондов². В 1992–1993 годах Конституция РФ³ закрепила

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года № 3020-1.

² Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-1.

³ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России от 12 апреля 1978 года (с учетом поправок, внесенных Законом «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России») от 9 декабря 1992 года № 4061-1. Ст. 12, 58; Конституция РФ от 12 декабря 1993 года. Ст. 36, 40.

основные права граждан на жилище и землю, были приняты первые законы, определившие новые принципы градорегулирования и земельных отношений⁴, в Законе «Об основах федеральной жилищной политики»⁵ были представлены Концепция и Основные направления жилищной политики.

Закон «Об основах федеральной жилищной политики» можно назвать декларацией о намерениях реформировать жилищный сектор, поскольку тогда еще действовал советский Жилищный кодекс РСФСР, принятый в 1983 году⁶. В законе были сформулированы *базовые принципы обеспечения прав граждан: первый* — право граждан на жилище обеспечивается предоставлением жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов по договору найма или аренды в пределах нормы жилой площади либо приобретением или строительством жилья на собственные средства без ограничения площади; *второй* — гражданам, не обеспеченным жильем по установленным нормативам, государство оказывает помощь, расширяя государственный и муниципальный жилищные фонды, а также используя систему компенсаций и льгот при оплате строительства, содержания и ремонта жилья; *третий* — частная собственность на недвижимость не ограничивается по количеству, размерам и стоимости, неприкосновенна и подлежит регистрации в местной администрации. Закон снял ограничения на частную собственность и учредил муниципальный жилищный фонд, жилые помещения в котором, как и прежде, могли предоставляться лишь нуждающимся и только по очереди.

Были названы *цели жилищной политики*: обеспечить социальные гарантии жилищных прав граждан; сформировать государственный, муниципальный и частный жилищные фонды; создать условия для привлечения внебюджетного финансирования; защитить права собственников жилья и предпринимателей в жилищной сфере; создать конкуренцию в производстве стройматериалов, изготовлении предметов домоустройства, строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда.

⁴ Закон РФ «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14 июля 1992 года № 3295-1; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 года.

⁵ Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 года № 4218-1.

⁶ Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года.

В законе были определены и основные *задачи жилищной политики*, которые актуальны по сей день: приватизация жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов; реформа оплаты жилья и коммунальных услуг; создание товариществ собственников жилья в многоквартирных домах; развитие конкуренции в строительстве, реконструкции, содержании и ремонте жилищного фонда; предоставление в пользование, аренду и собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков под жилищное строительство; развитие долгосрочного кредитования для индивидуального и кооперативного жилищного строительства и приобретения жилья.

После принятия в 2004 году Жилищного кодекса РФ Закон «Об основах федеральной жилищной политики» отменили, в дальнейшем по отдельным направлениям жилищной политики принимались законы, указы президента, постановления правительства, но они развивали, уточняли и предлагали инструменты достижения целей и решения задач, зафиксированных ранее в этом законе.

20 июня 1993 года была принята Государственная целевая программа «Жилище»⁷, которая определила расходование средств федерального бюджета на развитие жилищной сферы и *меры по реализации жилищной политики*: создание правовой базы; увеличение объемов строительства; изменение структуры жилищного фонда по формам собственности, источникам финансирования, типам зданий и технологиям их возведения; переход к безубыточности жилищной сферы при социальной защите малоимущих; демонополизация жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства; структурная реформа стройиндустрии; улучшение управления, обслуживания и ремонта жилья; решение проблем землепользования и приватизации земли.

К сожалению, не по всем поставленным в 1993 году задачам были достигнуты существенные результаты, реализация жилищной политики на этом этапе, как и на последующих, была не всегда логичной, сильно зависела от политической и экономической ситуации в стране.

Второй этап: 1994–1996 годы. Началось реформирование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, внедрена адресная программа

⁷ Постановление Правительства РФ «О Государственной целевой программе “Жилище”» от 20 июня 1993 года № 595.

субсидий⁸; разделены функции заказчиков и подрядчиков на обслуживание жилищного фонда, организованы конкурсы на его содержание; созданы первые товарищества собственников жилья (ТСЖ)⁹; реализованы программы помощи гражданам в приобретении и строительстве жилья из региональных и местных бюджетов.

Но реформирование на местах проходило с большим трудом. К 1996 году субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг были предоставлены лишь 7% всех семей. На конкурсной основе обслуживалось примерно 2,2% жилищного фонда. Товарищества собственников жилья удалось создать только в 615 многоквартирных домах, что составляло лишь 0,25% городского жилищного фонда.

Трудности реформирования в этот период во многом были вызваны тем, что органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления настороженно относились к новациям в условиях обвального недофинансирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). До 1990 года из госбюджета оплачивалось 60–70% расходов на ремонт и содержание жилья и объектов коммунального назначения, в 1991 году – 50–55%, в 1992 году – лишь 25–30%¹⁰. Несмотря на нехватку бюджетных средств, региональные и местные власти не спешили повышать плату за жилье, содержание жилищного фонда ухудшалось, хотя муниципалитеты для видимости сохраняли контроль над управлением жилищным фондом. Социально и политически непопулярная реформа оплаты жилья и коммунальных услуг была им невыгодна уже потому, что на них ложились все заботы по ее проведению, а стимулов они не видели. В результате срок окончания реформы пришлось перенести с 1998 года на 2003 год. К тому же государственные и муниципальные жилищно-коммунальные организации сохраняли административно-бюджетный стиль хозяйствования, весьма далекий от рыночного.

Государственный строительный комплекс быстро разваливался, а рыночные производственные механизмы формировались медленно,

⁸ Постановление Совета Министров – Правительства РФ «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг» от 22 сентября 1993 года № 935.

⁹ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Ст. 291. Гл. 18 части первой; Федеральный закон «О товариществах собственников жилья» от 15 июня 1996 года № 72-ФЗ.

¹⁰ Государственная целевая программа «Жилище».

общие объемы строительства жилья падали. На этом фоне в результате либерализации прав собственности активно возводилось индивидуальное жилье: если в 1991 году его было введено 5,4 млн кв. м, то в 1996 году – уже 10,0 млн. Чтобы создать благоприятные условия индивидуальному строительству с использованием прогрессивных строительных технологий и кредитов, в рамках программы «Жилище» была введена в действие Федеральная целевая программа «Свой дом»¹¹.

29 марта 1996 года были приняты «Основные направления нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище»¹², которые определили задачи на 1996–1997 годы и перспективы жилищной политики до 2000 года: создать возможности улучшения жилищных условий семьям среднего и скромного достатка с помощью кредитов на приемлемых условиях, субсидий на возведение и приобретение жилья, развития строительства индивидуальных домов; увеличить объемы и повысить качество жилищного строительства, перестроить его производственную базу на современном техническом уровне, усовершенствовать систему эксплуатации, ремонта и финансирования ЖКХ; расширить полномочия исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления для улучшения жилищных условий.

Третий этап: 1997–1998 годы. 28 апреля 1997 года была утверждена «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»¹³. Чтобы стимулировать проведение реформы ЖКХ на местах, федеральные трансферты стали рассчитывать с учетом исполнения субъектами Федерации стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Отличительной чертой этого этапа стало законодательное регулирование организации и финансирования рынка недвижимости. В 1997 году был введен единый порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним¹⁴, который обеспечил систематизацию данных о правах на недвижимость и усилил

¹¹ Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе “Свой дом”» от 27 июня 1996 года № 753.

¹² Указ Президента РФ «О новом этапе реализации Государственной целевой программы “Жилище”» от 29 марта 1996 года № 431.

¹³ Указ Президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» от 28 апреля 1997 года № 425.

¹⁴ Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ.

защиту этих прав. В 1998 году появилось законодательство для развития ипотечного кредитования¹⁵ и сформирован за счет средств федерального бюджета уставный капитал государственного Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК)¹⁶, которое было создано в 1997 году. Впервые наряду с предоставлением жилья в социальный наем стали выдаваться субсидии на приобретение жилья на рынке — государственные жилищные сертификаты¹⁷. Был принят Градостроительный кодекс РФ¹⁸, декларативные нормы которого не были обязательны для исполнения на местах, поэтому он не оставил заметного следа в градостроительной политике.

Четвертый этап: сентябрь 1998 — 2000 годы. После кризиса августа 1998 года отмечалась стагнация в реализации государственной жилищной политики. Новые политические решения не принимались, проведение начатых реформ замедлилось. Жилищно-коммунальное хозяйство сыграло роль «демпфера» негативных социальных последствий кризиса. Из-за сдерживания роста ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги накопилось огромное количество неоплаченных и неучтенных обязательств бюджетов всех уровней по предоставлению предприятиям ЖКХ дотаций и компенсации выпадавших доходов от льгот и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Существенно снизилась активность на рынке жилья, почти остановилось его строительство.

Пятый этап: 2001—2004 годы. Он проходил при стабилизации экономики и увеличении объемов жилищного строительства, была осознана необходимость завершения затянувшихся на десятилетие реформ.

В третьем варианте программы «Жилище» — Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002—2010 годы¹⁹, чтобы сделать жилье доступным для граждан и создать безопасные и комфортные условия проживания в нем, было намечено:

¹⁵ Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ.

¹⁶ Создано на основании Постановления Правительства РФ «Об Агентстве по ипотечному жилищному кредитованию» от 26 августа 1996 года № 1010.

¹⁷ Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 20 января 1998 года № 71.

¹⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 года № 73-ФЗ.

¹⁹ Постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе “Жилище” на 2002—2010 годы» от 17 сентября 2001 года № 675.

— повышение устойчивости работы жилищно-коммунального комплекса и усиление адресной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;

— развитие рынка и финансовых механизмов, обеспечивавших доступность жилья для платежеспособных граждан, и поддержка малоимущих в улучшении жилищных условий за счет средств местных бюджетов;

— создание условий для роста темпов жилищного строительства, повышения качества строительных работ и улучшения характеристик жилья в соответствии со спросом;

— обеспечение жильем определенных законом категорий граждан за счет средств федерального бюджета.

Так как за предыдущие годы накопилась масса острых социальных проблем в жилищной сфере, в условиях ограниченности средств федерального бюджета для их решения были сформулированы *приоритеты* в специальных подпрограммах ФЦП «Жилище»: модернизация жилищно-коммунального комплекса²⁰, переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда²¹, предоставление жилья за счет средств федерального бюджета военнослужащим, участникам ликвидации последствий аварий, беженцам, вынужденным переселенцам и другим²² категориям граждан.

В подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» в ноябре 2001 года ситуация в ЖКХ

²⁰ Постановление Правительства РФ «О подпрограмме “Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации” Федеральной целевой программы “Жилище” на 2002—2010 годы» от 17 ноября 2001 года № 797.

²¹ Постановление Правительства РФ «О подпрограмме “Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда”, входящей в состав Федеральной целевой программы “Жилище” на 2002—2010 годы» от 22 января 2002 года № 33.

²² Соответствующие подпрограммы и мероприятия ФЦП «Жилище» на 2002—2010 годы: Федеральная целевая программа «Государственные жилищные сертификаты»; подпрограмма «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф»; подпрограмма «Обеспечение жильем граждан РФ, подлежащих отселению с комплекса “Байконур”»; подпрограмма «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в РФ»; подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей»; мероприятия по реализации Закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»; мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, в том числе молодых ученых.

была названа системным кризисом, обусловленным неэффективным управлением, плохим финансированием, отсутствием стимулов снижать издержки, износом основных фондов, большими потерями энергии, воды и других ресурсов²³. Для исправления ситуации была предложена «новая система экономических отношений». В соответствии с ней нужно было прекратить дотировать предприятия ЖКХ и начать переводить бюджетные средства в форме субсидий и льгот по оплате жилья и коммунальных услуг непосредственно на социальные счета граждан, которые более заинтересованы в их эффективном использовании.

Впервые была осознана проблема роста количества аварийного и ветхого жилья. На ее решение пока направлялись средства федерального бюджета, а предлагалось активнее привлекать инвестиции и займы, как, впрочем, и в целом для модернизации ЖКХ.

В декабре 2004 года был принят пакет федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья (рис. 1). В том числе были приняты новые Жилищный кодекс РФ²⁴ и Градостроительный кодекс РФ²⁵. Они обеспечили правовую возможность: повышения эффективности рынка жилья за счет снижения транзакционных издержек и усиления защиты прав граждан; формирования социального жилья для обеспечения малоимущих граждан и применения других форм использования жилищного фонда, соответствующих новым экономическим отношениям; внедрения градостроительного планирования для упорядочения отношений по землепользованию и застройке; применения открытых аукционов предоставления прав на земельные участки застройщикам и упрощения согласования и государственной экспертизы проектной документации; кредитования застройщиков и финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса на базе разработки муниципальных программ развития коммунальной инфраструктуры и специальных регулируемых тарифов; совершенствования ипотечного кредитования приобретения жилья и индивидуального жилищного строительства; налогообложения, которое повышало прозрачность рынка жилья.

²³ Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2001 года № 797.

²⁴ Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ.

²⁵ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.



Рисунок 1. Структура пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья

Шестой этап: 2005–2008 годы. В этом периоде *приоритетами* были названы: повышение доступности приобретения и строительства жилья; завершение реформы ЖКХ на местах; улучшение качества жилищного фонда, в том числе за счет ликвидации аварийного жилья и помощи в капитальном ремонте многоквартирных домов. Для их решения стали использовать новый проектный подход – национальные проекты, существенно увеличив финансирование из федерального бюджета при условии участия региональных и муниципальных властей в проведении необходимых преобразований.

В 2006 году стартовал приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В конце 2005 года была принята новая редакция ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы²⁶, где были зафиксированы цель этого проекта, его приоритеты и меры по реализации, а также предусмотрено финансовое обеспечение.

²⁶ Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по реализации Федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы» № 865 от 31 декабря 2005 года.

В 2007 году был создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства²⁷. В его уставный капитал на ликвидацию аварийного жилья и капитальный ремонт многоквартирных домов из федерального бюджета было выделено 240 млрд рублей. Причем субъекты Федерации и муниципалитеты могли рассчитывать на получение этих средств только при условии ощутимых успехов в реформировании ЖКХ.

В конце 2007 – начале 2008 года правительство, стремясь повысить доступность жилья для населения, в том числе с умеренными и низкими доходами, подготовило проект «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан на период до 2020 года». В соответствии с ней ввод жилья должен был вырасти с 61 млн до 142 млн кв. м, а доля семей, которые смогли бы приобрести стандартное жилье на свои и заемные средства, – с 19 до 60%. Надежду на реальность столь масштабных задач давали высокие темпы роста жилищного строительства и ипотечного кредитования. Но мировой финансовый кризис 2008 года помешал утвердить стратегию.

Чтобы федеральные земли, не используемые или используемые неэффективно, активнее вовлекались в жилищное строительство и на них создавалась инженерная инфраструктура, в 2008 году был образован Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства²⁸.

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2006–2010 годы

Клубок накопившихся острейших проблем вынудил президента объявить в конце 2005 года о начале реализации этого национального проекта. Низкий платежеспособный спрос населения на жилье невозможно было увеличить без развития ипотечного кредитования. Но процентные ставки по ипотечным жилищным кредитам оставались высокими и были обусловлены большими рисками кредитования и дорогими долгосрочными кредитными ресурсами. Малые объемы

²⁷ Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ.

²⁸ Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ.

жилищного строительства не покрывали даже низкий платежеспособный спрос на жилье. Сфера жилищного строительства оставалась крайне монополизированной, что было вызвано большими издержками «входа на рынок» из-за административных барьеров, непрозрачных процедур предоставления земельных участков и необоснованных обременений при их использовании. Не было эффективных механизмов, которые побуждали бы упреждающе создавать транспортную, коммунальную и социальную инфраструктуру на территории, предназначенной под жилищное строительство.

Чтобы выявить социальную базу и возможности реализации такого национального проекта, в конце 2003 года были проведены масштабные опросы населения, руководителей банков, администраций регионов и муниципалитетов, а также застройщиков²⁹. Оказалось, что только 39% граждан довольны жилищными условиями, 61% – хотели бы их улучшить, в том числе 7,1% – в порядке расселения. 28,5% опрошенных готовы были купить жилье на рынке (построить) самостоятельно, без поддержки государства были готовы, а при условии, что государство окажет помощь, – 49,3%. Иными словами, почти половина населения на момент опроса была психологически готова участвовать в рыночных отношениях. Это примерно 80% тех, кто нуждался в улучшении жилищных условий.

Среди всех схем жилищного финансирования респонденты отдали предпочтение ипотечным кредитам на приобретение готового жилья, хотя на практике больше было распространено участие в долевом строительстве жилья. Это означало, что такое участие для граждан являлось и по сей день остается вынужденным. Долгосрочные ипотечные кредиты как раз и должны были облегчить приобретение готовых квартир.

На 2006–2007 годы в проекте предусмотрены меры по четырем приоритетам (рис. 2).

²⁹ Исследование «Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России» было выполнено по заказу Внешторгбанка Фондом «Институт экономики города» совместно с Центром исследований Российской ассоциации маркетинга, Центром информации и экономических исследований в стройиндустрии, Фондом «Центр развития», Агентством по ипотечному жилищному кредитованию и ЗАО «АН САВА». (См.: Оценка масштабов и динамики изменения платежеспособного спроса на жилье и объемов жилищного строительства в России. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004).



Рисунок 2. Структура приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

Первый приоритет — увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования. Был дополнительно увеличен уставный капитал Агентства по ипотечному жилищному кредитованию за счет федерального бюджета, предоставлены госгарантии по его облигациям, приняты нормативные правовые меры по развитию инфраструктуры рынка ипотечного кредитования, включая рынок ипотечных ценных бумаг.

Второй приоритет — повышение доступности жилья для молодых семей. Им стали предоставляться субсидии на приобретение жилья или оплату первого взноса при получении ипотечного кредита в размере 35–40% стоимости жилья (10% — за счет федерального бюджета, 25–30% — за счет региональных или местных бюджетов).

Третий приоритет — выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем уволенных военнослужащих, жителей Крайнего Севера, вынужденных переселенцев, чернобыльцев и т.п. Им стали предоставляться государственные жилищные сертификаты для приобретения стандартного жилья.

Четвертый приоритет — увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры благодаря:

снижению административных барьеров для жилищного строительства; предоставлению госгарантий по банковским кредитам на обеспечение коммунальной инфраструктурой земельных участков для жилищного строительства и выделению средств федерального, региональных и местных бюджетов на частичную оплату процентов по ним; прямым инвестициям из бюджетов на условиях софинансирования модернизации объектов коммунальной инфраструктуры.

В 2010 году по сравнению с 2004 годом было запланировано: в 2 раза увеличить ввод жилья; с 60 до 50% снизить уровень износа коммунальной инфраструктуры; с 20 до 7 лет уменьшить среднее время ожидания в очереди на получение жилья по социальному найму; в 20 раз увеличить объем ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов; с 15 до 8% снизить ставки по ипотечным кредитам. А главное — с 9 до 30% повысить долю семей, которые могли бы, используя собственные и заемные средства, приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями (рис. 3).



Рисунок 3. Основные показатели проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

На конец 2008 года в жилищном строительстве и ипотечном кредитовании были отмечены положительные сдвиги. Этому способствовала не только реализация национального проекта, но и общая благоприятная экономическая ситуация. В 2008 году по сравнению с 2004 годом доля семей, которым доступно приобретение жилья на собственные и заемные средства, увеличилась с 9 до 17,8%, ввод жилья — с 41,6 до 63,8 млн кв. м.

На 1 января 2009 года, по данным Банка России, задолженность по ипотечным жилищным кредитам составляла 995 млрд рублей, еще 82 млрд рублей (7,6% общей задолженности) было сосредоточено на консолидированном балансе Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Совокупная задолженность по ипотечным жилищным кредитам достигла 2,6% ВВП (на 1 января 2008 года — 2,0% ВВП). И это при том, что до III квартала 2008 года постоянно улучшались условия предоставления ипотечных кредитов: первоначальный взнос и ставка процента снижались, а срок кредита возрастал.

Попытки справиться с кризисом на рынке жилья в условиях мирового финансового кризиса

Без государственной поддержки в условиях кризиса жилищное строительство, включая строительство обеспечивающей инфраструктуры, и ипотечное кредитование останутся в тяжелом положении на ближайшие несколько лет. В конце 2008 года и в 2009 году такая поддержка была оказана правительством в рамках реализации антикризисных мер, а также Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (Фонд ЖКХ), Агентством по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС).

Основная идея антикризисных мер в жилищной сфере состояла в получении синергетического эффекта от максимально возможной концентрации государственного спроса и спроса населения на рынке жилищного строительства, в оживлении через жилищное строительство благодаря его высокому мультипликативному эффекту других секторов экономики и снижении уровня безработицы. Была поставлена задача массового строительства жилья экономического класса, соответствующего современным стандартам энергоэффективности и экологичности и доступного по цене.

Во-первых, для поддержки завершения начатого в предыдущие годы строительства многоэтажных зданий было предложено сконцентрировать государственный спрос на первичном рынке жилья, в том числе для обеспечения жильем увольняемых и уже уволенных военнослужащих за счет средств федерального бюджета, а также граждан, переселяемых из аварийного жилья с помощью средств Фонда ЖКХ.

Это должно было не только помочь застройщикам завершить начатое строительство, но и предотвратить вторую волну «обманутых дольщиков», вложивших средства в строительство замороженного жилья. К сожалению, в декабре 2008 года вместо запланированных 15 тыс. квартир за счет средств федерального бюджета было приобретено лишь 3 тыс., так как застройщики не хотели продавать жилье по установленным государством низким ценам, а уже готового жилья было явно недостаточно для продажи государству.

Схема приобретения жилья субъектами Федерации с помощью средств Фонда ЖКХ более гибкая: заключается государственный контракт на приобретение жилья в зданиях высокой степени готовности, где строительство можно завершить примерно за полгода.

В 2009 году на выполнение своих обязательств по обеспечению жильем 104 тыс. россиян установленных категорий государство должно было выделить 187 млрд рублей (без учета программы Фонда ЖКХ), что могло бы существенно оживить первичный рынок жилья. К сожалению, эти планы не были реализованы.

Во-вторых, для поддержки ипотечного кредитования в конце 2008 года был сделан дополнительный взнос в уставный капитал АИЖК в размере 60 млрд рублей, в 2009 году — еще 20 млрд рублей, а также планировалось предоставить заем на сумму 40 млрд рублей из средств Фонда национального благосостояния. АИЖК использует полученные средства не только на свою постоянную деятельность — рефинансирование ипотечных кредитов, но и для предоставления поручительств по ипотечным ценным бумагам других эмитентов, на поддержку строительства жилья эконом-класса, на реструктуризацию ипотечных кредитов заемщиков, которые оказались в тяжелой ситуации.

Ценные бумаги с поручительством АИЖК банки, выдающие ипотечные кредиты, могут использовать для получения в Центральном банке кредитов в объеме до 500 млрд рублей. Однако возможности кредиторов по выпуску ипотечных ценных бумаг, обеспеченных в соответствии с законодательством надежными ипотечными кредитами

(размер первоначального взноса не ниже 70% стоимости залога), гораздо ниже потенциальных объемов поручительств АИЖК, поскольку накопленные банками ипотечные активы не отвечают требуемой надежности. Основной риск использования средств Центробанка состоит в том, что ипотечные кредиторы попадают в зависимость от краткосрочных ресурсов ЦБ — значит, повышается вероятность роста процентных ставок, если кредиты выдаются по фиксированным ставкам. Поэтому АИЖК рассматривает возможность расширения перечня стандартных ипотечных кредитов, в том числе за счет кредитов с переменной процентной ставкой, которые снижают риск процентных ставок, но увеличивают кредитный риск.

Кроме того, расширены возможности использования средств пенсионных накоплений для инвестирования в ипотечные ценные бумаги и облигации АИЖК с государственными возможностями. Это позволит состыковать сроки по ипотечным кредитам и сроки по средствам, привлекаемым для их финансирования.

АИЖК начинает предоставлять займы банкам на кредитование строительства жилья эконом-класса. Возврат займов будет обеспечен продажей банками АИЖК ипотечных кредитов гражданам на приобретение такого жилья после завершения строительства. Чтобы гарантировать спрос на построенное жилье в условиях общего его снижения со стороны населения, привлекаются «гаранты спроса» — Фонд РЖС, государственные заказчики и т.п. А также АИЖК через специально созданную дочернюю организацию — Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов (АРИЖК) — использует часть средств для реструктуризации ипотечных кредитов заемщиков, потерявших работу или столкнувшихся с понижением заработной платы, для отсрочки на один год платежей по ипотечным кредитам. В этой программе может быть максимум 100 тыс. участников. В настоящее время АРИЖК и банками самостоятельно реструктурировано порядка 20–30 тыс. ипотечных кредитов. Реструктуризация позволяет не обращать взыскания на заложенное жилье в условиях снижения цен и дает возможность заемщикам поправить свое финансовое положение.

Реструктуризации с поддержкой АРИЖК подлежат ипотечные кредиты, выданные до 1 июля 2009 года. Программа ориентирована на экономически активный средний класс заемщиков, для которых заложенное жилье является единственным, а механизм реструктуризации задолженности меняет график платежей, основываясь на ожиданиях

улучшения финансового положения заемщика по истечении года. Региональные власти должны содействовать трудоустройству или обеспечивать временным жильем в маневренном фонде заемщиков, которые объективно не смогут восстановить платежеспособность.

В-третьих, с начала 2009 года разрешено средства материнского капитала использовать на улучшение жилищных условий сразу после рождения ребенка и получения сертификата³⁰. За 6 месяцев 2009 года были удовлетворены заявления на погашение долга по жилищным кредитам 61% получателей материнского (семейного) капитала.

В-четвертых, для стимулирования рынка с 1 января 2008 года были увеличены налоговые вычеты при покупке жилья — с 1 млн до 2 млн рублей, а также принято решение о включении в расходы затрат организаций на субсидирование своим работникам процентных ставок по кредитам для приобретения или строительства жилья.

В-пятых, с августа 2009 года Фонд РЖС начал проводить аукционы по предоставлению земельных участков для жилищного строительства, было выставлено 4 земельных участка суммарной площадью около 1,5 тыс. га под строительство 5,8 млн кв. м общей площади жилья.

Намеченные антикризисные меры по обеспечению населения доступным жильем и поддержке жилищного строительства пока не реализованы в полной мере, слишком медленно принимаются необходимые организационные и нормативно-правовые решения, а действия недостаточно скоординированы.

В рамках подготовки новой редакции ФЦП «Жилище» на период до 2015 года продолжается обсуждение предложений по созданию условий для массового строительства с использованием современных технологий энергоэффективного, экологичного и при этом доступного по цене жилья эконом-класса; по стимулированию спроса на жилье на первичном рынке (рынке вновь построенного жилья),

³⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей”» от 25 декабря 2008 года № 288-ФЗ. В соответствии с Федеральным законом «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ материнский капитал — средства (250 тыс. рублей, индексируемые с учетом инфляции), одновременно выплачиваемые государством матери при рождении второго и/или последующих детей. Материнский капитал может быть потрачен на здравоохранение, образование или улучшение жилищных условий не ранее чем через три года после рождения ребенка.

включая государственный спрос и поддержку спроса отдельных категорий граждан — например, молодых семей. Уже не первый год рассматривается возможность строительства жилья, включая малоэтажное, некоммерческими объединениями граждан, в том числе жилищно-строительными кооперативами, чтобы снизить цену на жилье, исключив прибыль коммерческого застройщика, и напрямую «завязать» спрос и предложение, минимизируя риск «перепроизводства» жилья, которое не находит своего покупателя — особенно в условиях кризиса. Содействовать развитию жилищно-строительных кооперативов государство могло бы, облегчая их создание, бесплатно обеспечивая типовой проектной документацией, предоставляя на льготных условиях земельные участки под строительство.

Чтобы повысить ликвидность банков, предоставляющих ипотечные кредиты, и создать инструмент накопления на первый взнос по ипотечным кредитам, Ассоциация региональных банков предложила открыть в коммерческих банках безотзывные на определенный срок жилищные накопительные вклады при условии, что банк будет обязан по истечении срока вклада выдать ипотечный кредит, считая накопленную сумму первоначальным взносом. Но ставка по кредиту будет рыночной, а размер кредита будет зависеть от платежеспособности заемщика. Возмещение по страхованию таких вкладов хорошо бы повысить — с 700 тыс. до 2 млн рублей. Это предложение также пока не реализовано на уровне закона.

Реформа прав собственности на жилье и формирование рынка жилья

Реформа прав собственности на жилье началась с передачи в муниципальную собственность государственного жилищного фонда: в 1991 году — той значительной его части, которая находилась в ведении местных Советов, а в 1992–1998 годах — в ведении министерств, ведомств, организаций, госпредприятий (ведомственный жилищный фонд). Передача ведомственного жилья в муниципальную собственность заняла существенно больше времени, потому что требовала финансовой поддержки из федерального бюджета, на эти цели выделялись дополнительные трансферты.

Почти одновременно началась приватизация жилищного фонда. Обсуждалось несколько ее вариантов. Первоначальная редакция

Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»³¹ предусматривала частичный выкуп жилья сверх установленной базовой стоимости. Но в 1992 году было принято решение о бесплатной передаче государственного и муниципального жилья его нанимателям, то есть просто об оформлении в собственность нанимателей тех квартир, в которых они проживали³².

Это была, пожалуй, не самая удачная форма приватизации жилья, хотя она имела и положительные последствия. Уже на конец 1995 года в России было приватизировано 36% жилых помещений, подлежащих приватизации, а на конец 2007 года — 69%³³. В короткий срок был создан рынок жилья — быстро начались сделки по купле и продаже квартир. Например, в Москве в 1992 году 2,5% домохозяйств были участниками рынка купли-продажи жилья, в 1995 году — 5,5%³⁴.

С самого начала предполагалось ограничить срок бесплатной приватизации, чтобы сохранить часть жилищного фонда в муниципальной собственности для предоставления его малоимущим гражданам по социальному найму. В Законе «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», принятом в 2004 году, окончание бесплатной приватизации было намечено на 1 января 2007 года, но потом законодатели продлили этот срок до 1 января 2010 года. В настоящее время снова предлагается продлить этот срок. Такое решение может иметь отрицательные последствия, так как существенно сократит возможности предоставления жилья малоимущим гражданам.

Активизировался рынок аренды частного жилья, поскольку были сняты ограничения на количество и размеры жилых помещений в частной собственности одного лица, а также на размеры арендной платы. По Всероссийской переписи населения 2002 года, 3,4% частных домохозяйств снимали жилые помещения³⁵. Эти данные

³¹ Закон «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» от 4 июля 1991 года № 1541-1.

³² Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О приватизации жилищного фонда в РСФСР”» от 23 декабря 1992 года № 4199-1.

³³ Российский статистический ежегодник. 2008; Стат. сб. Росстат. М., 2009. С. 207.

³⁴ Restructuring Russia's Housing Sector: 1991–1997. Ed. by Raymond J. Struyk. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1997. P. 128.

³⁵ Жилищные условия населения. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Федеральная служба государственной статистики РФ. Т. 11 (электронная версия).

отражают низшую оценку, поскольку арендодатели, как правило, не заявляют о себе и не платят налоги, а арендаторы также не всегда заинтересованы в раскрытии информации.

На рынке арендного жилья представлены в основном «вторые» квартиры и комнаты, где владельцы не проживают. Это жилье, которое приобретено в ходе бесплатной приватизации, или для использования в будущем, или для перепродажи. Сдаются в поднаем и муниципальные квартиры — закон это не запрещает.

А вот коммерческой аренды жилья в специально возведенных для этой цели многоквартирных зданиях практически не было и нет, так как сложившиеся ставки арендной платы хотя и высоки, но не обеспечивают «доходным домам» инвестиционной привлекательности. Физические лица готовы сдавать жилье в аренду по сложившимся ценам, потому что в основном они не понесли затрат на его строительство или приобретение, а плата за коммунальные услуги и обслуживание до сих пор существенно субсидируется. Инвестор, вкладывая деньги в строительство «доходного дома», должен не только компенсировать арендной платой свои затраты, но и получить прибыль. Поэтому на рынке арендного жилья профессиональные застройщики сегодня неконкурентоспособны.

В результате реформирования прав собственности и аренды жилья существенно изменилась структура жилищного фонда по формам собственности (табл. 1). В 1990 году в государственной собственности находилось 67% всего жилья, ведомственные квартиры и комнаты составляли 42%, а жилищный фонд местных Советов — 25%³⁶. В 2007 году доля жилья в госсобственности составила 5,3%³⁷, муниципального жилищного фонда — 13,5%³⁸. Таким образом доля жилищного фонда в публичной собственности уменьшилась с 67 до 18,8% (в 3,6 раза).

В 1990 году частный жилищный фонд (жилье в личной собственности граждан и собственности жилищно-строительных кооперативов)

³⁶ Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. Стат. ежегодник. Госкомстат РСФСР. М., 1991.

³⁷ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд за 2007 год, показатель «Удельный вес общей площади жилых помещений государственного жилищного фонда во всем жилфонде».

³⁸ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд за 2007 год, показатель «Удельный вес общей площади жилых помещений муниципального жилищного фонда во всем жилфонде».

Таблица 1

Структура жилищного фонда по формам собственности в 1990 и 2007 годах, % к итогу

	Государственная	Частная	Общественная	Муниципальная	Иная
1990	67,0	30,0	3,0	–	–
2007	5,3	81,1	–	13,5	0,1

Источники: Народное хозяйство РСФСР в 1990 году. Статистический ежегодник. Госкомстат РСФСР. М., 1991; Результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд за 2007 год. Росстат.

составлял 30%³⁹, на начало 2008 года — 81,1%⁴⁰. Для сравнения: в США доля частного жилищного фонда — 69% (2004 год)⁴¹, в Великобритании — 81% (2003 год), в Румынии — 97,5% (2002 год), в Эстонии — 96% (2005 год), в Болгарии — 92,5% (2005 год), в Литве — 90,9% (2001 год)⁴². С одной стороны, высокая доля частного жилищного фонда, которая достигнута в России в результате бесплатной приватизации жилья, — это хорошо, потому что были сформированы первоначальные активы домашних хозяйств в условиях перехода к рынку. С другой стороны, создаются дополнительные проблемы, так как резко уменьшился муниципальный жилищный фонд, который мог бы предоставляться малоимущим по найму. И еще — появился слой так называемых бедных собственников. Эта проблема существует во всех восточноевропейских странах, где прошла приватизация жилья, а теперь появляется также в западноевропейских. И пока непонятно, что делать. Когда собственниками становятся люди с низким доходом, они не в силах выполнять свои обязанности: не в состоянии платить налог на недвижимость и содержать жилье. То есть они владеют большим активом, но их текущие доходы не позволяют нести бремя собственности.

Рынок жилья в целом, хотя и функционирует в полной мере, недоступен для большей части населения из-за высоких цен на жилье.

³⁹ Народное хозяйство РСФСР в 1990 году.

⁴⁰ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-жилфонд за 2007 год, показатель «Удельный вес общей площади жилых помещений частного жилищного фонда во всем жилфонде».

⁴¹ Данные IUNF (International Union of Housing Finance), 2004.

⁴² Россия и страны — члены Европейского союза / Росстат. М.: 2007. С. 97.

С 2004 года до IV квартала 2008 года цены на жилье постоянно росли, особенно в 2006–2007 годах. На *рис. 4* приведена динамика номинальных цен на жилье, динамика реальных цен (за минусом инфляции) была аналогичной. Такой рост цен был обусловлен ростом платежеспособного спроса на жилье в условиях, с одной стороны, макроэкономической стабильности, роста реальных доходов населения, повышения доступности ипотечных кредитов, с другой – недостаточными темпами жилищного строительства, обусловленными низким уровнем конкуренции и высокими барьерами входа на этот рынок. Снижение цен на рынке жилья началось в IV квартале 2008 года и было обусловлено началом финансового кризиса и формированием отложенного спроса населения.

Для определения доступности приобретения жилья для населения (без учета доступности ипотечных кредитов) используется коэффициент доступности жилья – отношение средней стоимости квартиры размером 54 кв. м общей площади к среднему годовому доходу семьи из трех человек. Иными словами, количество годовых доходов средней семьи, необходимое для покупки средней квартиры. Чем меньше коэффициент, тем доступнее жилье. Динамика этого показателя в 2006-м – I квартале 2009 года показывает, что до III квартала

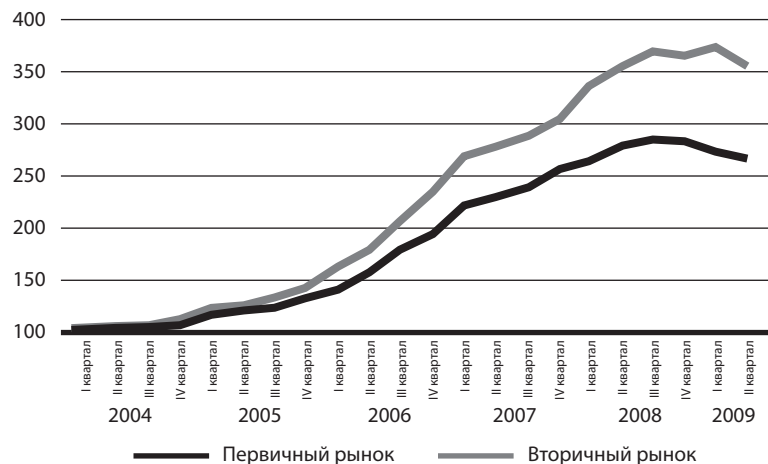


Рисунок 4. Изменение средней рыночной цены жилья; I квартал 2004 года = 100%

2007 года цены на жилье и на вторичном, и на первичном рынках в основном опережали рост доходов населения, то есть доступность жилья снижалась (*рис. 5*). С III квартала 2007 года на вторичном рынке цены и доходы росли почти одновременно, а на первичном рынке цены росли медленнее доходов, то есть доступность жилья на вторичном рынке оставалась неизменной, а на первичном – повышалась.

Эффективность рынка жилья, транзакционные издержки на нем, защищенность прав собственности на жилье во многом зависят от развитости инфраструктуры, которая включает системы государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учета недвижимости, оценку недвижимости, риелторские агентства, кредитные бюро и др.

Система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним формируется с 1997 года и по-прежнему недостаточно эффективна. В 2004 году законодатели попытались повысить ее роль, чтобы защитить права добросовестных приобретателей недвижимости. В рамках административной реформы учреждения по регистрации прав были переданы на федеральный уровень, ликвидировано их самофинансирование. Это сразу резко ухудшило качество их работы, в последние годы ситуация немного улучшилась.

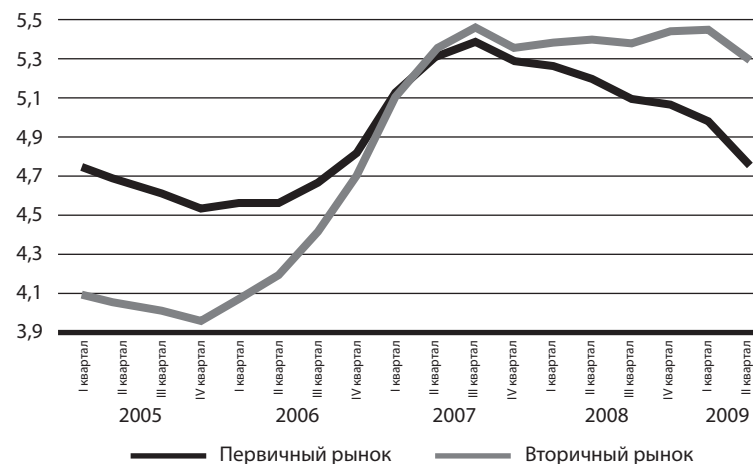


Рисунок 5. Коэффициент доступности жилья на первичном и вторичном рынках жилья, лет

С принятием в середине 2007 года Закона «О государственном кадастре недвижимости» предполагалось, что государственный учет объектов недвижимости будет проводиться в рамках единого кадастра недвижимости⁴³, однако пока земля, здания и квартиры учитываются отдельно. В конце 2008 года принято решение об объединении государственной регистрации прав на недвижимость и государственного учета объектов недвижимости⁴⁴. Грамотная реализация такого решения может существенно снизить затраты времени и средств на совершение сделок, а также повысить защиту прав на недвижимость.

Особое значение для рынка жилья имеет налогообложение недвижимости. Сегодня в России существуют три самостоятельных налога — на землю, на имущество физических лиц и на имущество организаций. Разделение по видам недвижимости и типам собственников не позволяет проводить единую налоговую политику для эффективного использования недвижимости. Активно обсуждается идея заменить данные налоги в части объектов недвижимости в жилищной сфере, включая квартиры, жилые дома, дачи, гаражи и земельные участки, на которых расположены такие объекты или которые предназначены для их строительства, единым местным налогом на недвижимость, который брался бы от рыночной стоимости объекта недвижимости, включая земельный участок.

Такой принцип налогообложения, во-первых, более справедливый по сравнению с принципами, когда базой налогообложения является нормативная цена или даже кадастровая оценка недвижимости. Применяемая сегодня для целей налогообложения земли кадастровая оценка может существенно отличаться от рыночной стоимости земли и в большую, и в меньшую сторону. Во-вторых, регулируя такой налог, можно стимулировать строительство и использование недвижимости для определенных целей — например, для увеличения жилищного строительства. В-третьих, такой налог может стать существенным источником доходов для местных бюджетов.

⁴³ Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ.

⁴⁴ Указ Президента РФ «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» от 25 декабря 2008 года № 1847 возложил на эту службу организацию единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также организацию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Концепция его введения была отражена в законопроекте, принятом в первом чтении еще в 2004 году⁴⁵. В ней предполагалось на первом этапе не увеличивать общие налоговые поступления в бюджеты, а более справедливо перераспределять налоговое бремя между налогоплательщиками: оно было бы тем больше, чем больше рыночная цена недвижимости, которой владеют собственники.

Представительным органам местного самоуправления предлагалось в каждом муниципалитете установить единую ставку налога на недвижимость для физических и юридических лиц в диапазоне 0,1–1%. Учитывая социальную значимость жилья, планировалось ввести налоговый вычет для физических лиц, то есть уменьшить их налогооблагаемую базу на социальный стандарт средней стоимости в муниципалитете 5 кв. м общей площади жилья на каждого члена семьи, проживающего совместно с налогоплательщиком. Кроме того, органы местного самоуправления могли бы сами увеличивать минимальный размер налогового вычета, установленный на федеральном уровне.

Основная проблема введения такого налога состоит в определении методики оценки рыночной стоимости недвижимости. В других странах обычно используют метод не индивидуальной, а массовой оценки недвижимости, которая базируется на выявленной зависимости стоимости недвижимости от нескольких показателей — в частности, местоположения, физических характеристик объектов недвижимости и др. Для получения таких зависимостей анализируется массив наблюдений рыночной стоимости конкретных разнообразных объектов недвижимости и их параметров. В России с этим пока проблемы. Предполагалось, что методические рекомендации по оценке недвижимости будет утверждать правительство.

Правительство планирует вернуться к законопроекту, принятому в первом чтении в 2004 году, с целью введения налога на недвижимость взамен действующих земельного налога и налога на имущество физических лиц, определения эффективной налоговой ставки и налоговых льгот⁴⁶.

⁴⁵ Проект Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» № 51763-4 (редакция, внесенная в Госдуму).

⁴⁶ «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», одобренные Правительством РФ 25 мая 2009 года.

Обеспечение жильем малоимущих и других категорий граждан

Обеспечение социальным жильем малоимущих граждан в 1991–2008 годах не было реальным приоритетом жилищной политики. С советских времен сохранилась очередь на получение муниципального жилья по договору социального найма, в которой состоят 3,4 млн семей, или 7% общего их числа⁴⁷. Они считались «нуждающимися в улучшении жилищных условий» не из-за низких доходов, а потому, что жилплощадь, приходящаяся на члена семьи, была меньше установленного норматива. Только с принятием нового Жилищного кодекса в 2004 году стала действовать норма, согласно которой социальное жилье предоставляется внаем по договору социального найма лишь действительно малоимущим гражданам. Хотя уже в 1993 году в статье 40 Конституции РФ было продекларировано: «Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».

Жилищным кодексом предусмотрена обязанность по обеспечению социальным жильем всех очередников, но с 1 марта 2005 года встать в очередь на получение социального жилья могут только граждане, признанные малоимущими из числа нуждающихся в улучшении жилищных условий. А обязанность по обеспечению социальным жильем «старых» очередников, которые не являются малоимущими, просто выпала из поля зрения при разграничении государственных и муниципальных полномочий: муниципалитеты обеспечивают социальным жильем только малоимущих⁴⁸, государство — лишь отдельные категории граждан, установленные федеральными законами (многие из которых относятся к числу «старых» очередников, не являющихся малоимущими).

С конца 1990-х годов для обеспечения жильем установленных законом категорий граждан, включая уволенных или подлежащих увольнению военнослужащих, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, вынужденных переселенцев и других, используются субсидии на приобретение жилья — государственные жилищные сертификаты,

⁴⁷ Российский статистический ежегодник. 2006. С. 209.

⁴⁸ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

которые выдаются на 100% стоимости жилья, определенной по нормативам. В других федеральных, региональных или местных программах (например, «Обеспечение жильем молодых семей» в рамках ФЦП «Жилище») субсидия предоставляется на часть стоимости жилья. Субсидии для приобретения жилья на рынке эффективнее, чем строительство жилья за счет бюджетных средств и предоставление его в собственность или по социальному найму, потому что они дают получателю большую свободу выбора. Хотя единственным вариантом обеспечения жильем нуждающихся малоимущих граждан все-таки остается предоставление жилья по договору социального найма.

Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки оплаты жилья и коммунальных услуг

Реформа ЖКХ (ее составляющие: оплата жилья и коммунальных услуг, социальная поддержка оплаты жилья и коммунальных услуг, управление жилищным фондом, предоставление коммунальных услуг) всегда присутствовала в основных направлениях государственной жилищной политики. Сегодня можно говорить о серьезных результатах только в оплате жилья и коммунальных услуг и социальной поддержке этой оплаты. И неудивительно, так как невозможно было перейти на рыночные отношения, привлечь частный бизнес, частные инвестиции в экономику сектора, который находился практически полностью на бюджетных дотациях.

Общая либерализация цен в 1992 году не затронула жилищно-коммунальные услуги (что дает о себе знать до сих пор), поскольку власти опасались негативных социальных последствий. Конечно, услуги ЖКХ пользуются гарантированным спросом, и риск не реализовать их практически нулевой. Но огромный риск заключался в том, что весь сектор находился на государственных дотациях. Причем дотации были не адресными — предоставлялись не конкретно нуждавшимся людям, а жилищным и коммунальным предприятиям, в основном муниципальным. Так покрывались их убытки, в том числе от неэффективной деятельности. Если убытки покрывались не полностью, росла задолженность. При таком подходе дотации доставались не наиболее нуждающимся, а тем, у кого квартиры большей площади или кто потреблял больше коммунальных услуг.

Предстояло ликвидировать дотационность сектора и перейти на 100%-ю оплату жилищно-коммунальных услуг потребителями из трех источников: собственных доходов (зарплата, пенсия и т.п.), бюджетных средств, предоставленных в форме адресных субсидий, и бюджетных средств в виде льгот. Был запланирован постепенный переход с ежегодным увеличением платежей населения за обслуживание и текущий ремонт жилья и соответствующим снижением дотаций жилищно-коммунальным предприятиям. Изначально переход был намечен на 1993–1998 годы⁴⁹, в дальнейшем он неоднократно продлевался из политических соображений и формально на уровне федеральной политики завершен лишь в 2005 году.

До 1997 года государство не стимулировало проведение реформы оплаты жилья и коммунальных услуг на региональном и местном уровнях. Регионы и муниципалитеты самостоятельно ускоряли или сдерживали переход на 100%-ю оплату жилищно-коммунальных услуг. В 1997 году были введены федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг (табл. 2) с целью стимулирования проведения реформы. Исполнение этих стандартов не вменили в обязанность субъектам Федерации и органам местного самоуправления, однако именно исходя из этих стандартов стали предоставлять трансферты из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Федеральный стандарт уровня платежей граждан (включая льготы и субсидии) с 2005 года составляет 100%⁵⁰. Базой для него является другой стандарт – предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц. Он устанавливается в среднем по стране и дифференцированно по регионам, включая стоимость коммунальных услуг, обслуживания и текущего ремонта жилья. Таким образом, в 2005 году была формально завершена реформа в части возмещения населением текущих затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг.

Формально потому, что в соответствии с федеральным стандартом население сегодня должно оплачивать с помощью жилищных субсидий и льгот 100% этих текущих расходов. А фактически, поскольку

⁴⁹ Закон «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 года № 4218-1.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг» от 29 августа 2005 года № 541.

Таблица 2

Федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг

Год	Федеральный стандарт уровня платежей граждан, включая льготы и субсидии, %	Федеральный стандарт максимальной доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, %	Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, кв. м	Федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на один кв. м общей площади жилья в месяц в среднем по России, рублей	Федеральный стандарт стоимости капитального ремонта жилищного фонда на один кв. м общей площади жилья в месяц**, рублей
1997	35	16		8,2*	-
1998	50	18		9,2	-
1999	60	19	18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи из трех и более человек	11,5	-
2000	70	20	42 кв. м на семью из двух человек	12,8	-
2001	80		33 кв. м на одиноко проживающего	14,2	-
2002	90			19,1	-
2003	90			Не устанавливался	-
2004	90			26,4	2,6
2005	100	22		31,9	2,8
2006			18 кв. м общей площади жилья на одного гражданина	41,6	3,2
2007				47,2	3,6
2008				52,0	4,0
2009				56,3	4,3
2010				62,7	4,8

* С учетом деинфляции. ** Введен с 2004 года.

Источник: Соответствующие постановления правительства.

каждый регион сам устанавливает этот порог, данный показатель в 2008 году составил в среднем по России 87,2%⁵¹ (табл. 3). Он был бы гораздо выше, если бы Москва и автономные округа, отнесенные к районам Крайнего Севера, не продолжали существенно дотировать жилищно-коммунальные услуги. Отметим, что если в районах Крайнего Севера продолжение дотирования целесообразно (в противном случае число получателей субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг было бы слишком большим), то в Москве оно свидетельствует о неэффективности расходования бюджетных средств. Так, в российской столице в 2008 году население покрывало только 86,4% затрат на предоставление коммунальных услуг и 30,0% — на предоставление жилищных услуг⁵². В целом по России бюджетная компенсация разницы в тарифах по жилищным услугам составила в 2008 году 47,7 млрд рублей, из которых на долю Москвы приходилось 41,7 млрд (87,5%).

Таблица 3

Федеральный и среднерегionalный стандарты уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг населением, %

Стандарты	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Федеральный	35	50	60	70	80	90	90	90	100	100	100	100
Средне-региональный	38	50	48	53	59	69	73	78	85	86	88	87

Источники: Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); соответствующие постановления правительства.

Для социальной защиты населения при оплате жилья и коммунальных услуг применяется другой федеральный стандарт — максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. С 1994 года реализуется первая общероссийская программа адресной социальной защиты населения при оплате жилья и коммунальных услуг на основе уровня дохода участников. На конец 2008 года субсидии на оплату

⁵¹ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная) по итогам 2008 года.

⁵² Там же.

жилья и коммунальных услуг получали 7,8%⁵³ семей, средний размер субсидии составлял 1201,5 рубля в месяц на семью⁵⁴, в целом за 2008 год субсидии получали 10,4% семей.

Субсидии распространяются на все коммунальные услуги, предоставляемые в домах, уровень благоустройства, водо-, тепло-, газо-, электроснабжение, водоотведение которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании, и на оплату жилого помещения, то есть оплату содержания и текущего ремонта общего имущества в многоквартирном доме (или оплату содержания жилого дома).

Размер субсидии определяется по формуле:

$$C = CCЖКУ \times n - T \times K \times D, \text{ где}$$

C – размер субсидии;

$CCЖКУ$ – региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг (столько стоят содержание и ремонт жилого помещения, а также коммунальные услуги, которыми оснащены дома со средними условиями в муниципальном образовании, исходя из регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг);

n – количество членов семьи;

T – установленная максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе (федеральный стандарт – 22%);

D – совокупный семейный доход;

K – специальный коэффициент, который применяется только в том случае, если семейный доход ниже прожиточного минимума семьи, и рассчитывается как отношение семейного дохода к прожиточному минимуму. Для остальных семей K равен 1.

Организационная схема предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг со временем изменилась. Ранее субсидии из бюджета поступали жилищным и коммунальным предприятиям, а сейчас перечисляются непосредственно гражданам на их банковские счета или выплачиваются через организации связи. То есть потребитель услуги получил возможность влиять на поставщика услуг.

Достаточно сложно проходит реформирование льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг. Их имеют около 25% россиян.

⁵³ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (субсидии) по итогам 2008 года.

⁵⁴ По расчетам Фонда «Институт экономики города», в 2008 году средний размер субсидии составлял 667,7 рубля в месяц на семью.

И предоставляются они традиционно в виде скидки на оплату услуги, как правило, в размере 50% ее стоимости. Помощь оказывается формально всем лицам определенных категорий, которые не всегда реально нуждаются в социальной поддержке. Для повышения эффективности использования бюджетных средств ставится задача перейти от скидок к реальным выплатам при повышении их социальной направленности. При этом улучшится финансовое состояние предприятий ЖКХ, поскольку платежи населения более предсказуемы, чем бюджетные, а у населения появится возможность рублем влиять на качество услуг.

Толчком для проведения реформы в этой сфере стал Закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ⁵⁵, который передал субъектам Федерации право устанавливать социальную поддержку в виде скидки или денежных выплат для большинства льготных категорий граждан, кроме Героев Советского Союза и России, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы. Для «региональных льготников» власти субъектов Федерации установили форму, объем и порядок предоставления льгот, порядок их финансирования.

На конец 2007 года реализовались три модели реформирования льгот, все — с переходом на денежные выплаты, а отличались они принципами определения размера выплат:

первая модель — размер денежных выплат эквивалентен установленной скидке в фактической оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Модель можно назвать простой монетизацией, поскольку «монетизированные» льготы равны ранее предоставленной скидке;

⁵⁵ Закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований” от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ.

вторая модель — денежные выплаты равны скидке с размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, применяемого при расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малообеспеченным гражданам. Это более социально справедливая модель, так как граждане одной льготной категории, проживающие в одном поселении, имеют равные льготные выплаты, зависящие от установленного для этого поселения размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг;

третья модель — всем гражданам определенной льготной категории в пределах всего региона предоставляются одинаковые денежные выплаты. По этому варианту была проведена монетизация так называемых «социальных» льгот (льготы на лекарства, проезд на транспорте, зубопротезирование, телефонную связь и др.).

Реформирование управления жилищным фондом

Этому направлению реформы с середины 1990-х годов уделялось повышенное внимание, и именно здесь было допущено больше всего ошибок, очевидных с позиции сегодняшнего дня.

Бесплатная и безусловная приватизация жилья породила многочисленные проблемы в управлении жилищным фондом. В странах Восточной Европы нельзя было «просто так» приватизировать свою квартиру (даже при льготной приватизации). Всегда выдвигалось требование: сначала все жильцы многоквартирного дома должны договориться о приватизации квартир, подписать соглашение и создать ассоциацию (товарищество) собственников жилья, к которой переходила обязанность по управлению домом.

В России с 1996 года декларировалась важность создания товариществ собственников жилья (ТСЖ), самостоятельность и независимость их работы, прописаны нюансы их деятельности в Законе «О товариществах собственников жилья»⁵⁶. Но аналогичное требование отсутствовало. Поэтому в многоквартирном доме могло быть приватизировано лишь несколько квартир, жильцы существенно различались по уровню доходов, не хотели или не могли нести бремя общих расходов и вообще опасались, что с созданием ТСЖ придется

⁵⁶ Федеральный закон «О товариществах собственников жилья» от 15 июня 1996 года № 72-ФЗ.

за обслуживание жилья платить существенно больше, чем при муниципальных ставках. Собственники помещений если и соглашались принять дом в управление, то лишь при условии, что местная власть проведет капитальный ремонт. Но на это у нее денег, как правило, не было...

Товарищества собственников жилья создавались в основном в новостройках застройщиками, которые не хотели заниматься эксплуатацией жилищного фонда, сами регистрировали ТСЖ и определяли управляющую компанию, а собственников ставили перед свершившимся фактом. Таким управляющим, как правило, становилась муниципальная дирекция единого заказчика (ДЕЗ). На практике власти изначально пошли на половинчатый, компромиссный вариант в управлении жилищным фондом. Были созданы муниципальные дирекции единого заказчика, которые от лица собственников жилья (граждан или муниципалитета) в многоквартирных домах стали заказывать коммунальные услуги и нанимать подрядные организации для обслуживания и ремонта. Причем не важно, часть квартир в доме приватизирована или все – управление оставалось за дирекцией единого заказчика. В таких условиях реформировать систему оказалось чрезвычайно сложно.

ДЕЗ быстро стала монополистом на вверенной ей территории, одна отвечала за большое количество многоквартирных домов, брала на себя функции по содержанию и управлению или без всякого конкурса привлекала подрядчиков, не допускала сюда ТСЖ. В результате закрепился монопольный муниципальный заказ на жилищно-коммунальное обслуживание, блокировались любые попытки развития конкуренции среди управляющих и подрядных организаций. А ТСЖ попросту выпадали из такой системы. Динамика их образования в нашей стране отражает все сложности проведения данной реформы (табл. 4).

Собственники приватизированных квартир либо отказывались участвовать в управлении всем домом, либо не могли договориться между собой. Кроме того, в 1998 году Конституционный суд принял одиозное решение о том, что собственники квартир могут отказаться от вступления в ТСЖ, даже если оно было создано решением большинства собственников⁵⁷. Поэтому, даже если ТСЖ создавалось, оно часто было неработоспособным.

⁵⁷ Постановление Конституционного суда РФ от 3 апреля 1998 года № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года “О товариществах собственников жилья” в связи с запросом Советского районного суда города Омска».

Таблица 4

Товарищества собственников жилья в 1993–2008 годах

	Количество ТСЖ	Доля городского жилищного фонда, управляемого ТСЖ, %
1993	9	0,003
1994	80	0,03
1995	325	0,125
1996	615	0,25
1997	1875	0,7
1998	3351	1,25
1999	4100	1,5
2000	4800	1,8
2001	5500	2,0
2002	6500	2,4
2003	7500	2,9
2004	9740	4,15
2005	12 244	4,2
2006	19 480	6,3
2007	22 376	7,5
2008	46 501	14,3

Источники: 1994–1995 годы и 2000–2004 годы – оценка Фонда «Институт экономики города»; 1996–1999 годы – данные Минстроя, Минземстроя, Госстроя; 2005–2008 годы – данные Росстата, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (реформа).

С 2004 года в этом секторе существенно изменилась государственная политика. Принятый новый Жилищный кодекс поглотил Закон «О товариществах собственников жилья», включив все его нормы. Государственная политика стала ориентироваться на демонополизацию заказа на управление многоквартирными домами, на более активное создание ТСЖ или других форм принятия консолидированных решений собственниками помещений в многоквартирных

домах, на формирование профессионального конкурентного бизнеса по управлению жилищным фондом для перехода от административных отношений в этой сфере на договорные.

Была предложена новая конструкция: формировать конкурентный рынок по управлению многоквартирными домами на принципах пообъектного управления. Иными словами, объектом управления становится конкретный многоквартирный дом, применительно к которому должны быть определены конкретная смета расходов, доходов, объем работ, а управляющие компании привлекаются собственниками жилья или ТСЖ либо муниципалитетами на конкурсной основе. Главное, что собственники в доме или ТСЖ заключают с управляющей компанией договор, определяющий права и обязанности сторон, ответственность компании за предоставление жилищно-коммунальных услуг.

По состоянию на 1 января 2009 года с выбором управления (создание ТСЖ, заключение договора с управляющей компанией, непосредственное управление) в целом по России определились собственники помещений свыше 1,6 млн (или 71%) многоквартирных домов, при этом 31,9% домов управляются управляющими организациями (из них в 78% домов предпочтение отдано частным компаниям), 5,6% домов – ТСЖ, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, 33,5% домов – непосредственно собственниками помещений⁵⁸. Собственники ведут себя консервативно и рационально. Если не знают, кого выбирать, или выбирать не из кого, они не спешат – это право останется за ними навсегда. А на ближайшее время выбор за них обязана сделать муниципальная власть.

Согласно Гражданскому и Жилищному кодексам⁵⁹ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит доля общего имущества (лестница, крыша, подвал, нежилые помещения, земельный участок), которая не может быть отчуждена отдельно от жилого помещения. Проблема передачи этой доли в общую долевую собственность владельцам квартир по-прежнему актуальна. На практике дело обстоит непросто. Поскольку не существует формального

⁵⁸ Росстат, результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (реформа) за 2008 год.

⁵⁹ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 года. Ст. 290 главы 18 части первой; Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года. Ст. 36.

описания общего имущества внутри конкретного многоквартирного дома, возникает много споров. Например, относится ли подвал, который муниципалитет сдает в аренду под склад, к общему имуществу дома или принадлежит муниципалитету? Кто может принимать решение о строительстве мансардных этажей?

Еще сложнее с земельным участком, на котором расположен дом. Законом «О введении в действие Жилищного кодекса»⁶⁰ предусмотрена упрощенная процедура перехода земельного участка бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений с момента формирования земельного участка и его государственного кадастрового учета. При этом формирование земельного участка поручено органам государственной власти и местного самоуправления. А они не спешат это делать. Более того, во многих городах (например, в Москве) власть перекладывает все расходы на собственников помещений⁶¹. Безусловно, вопросы формирования общего имущества требуют дальнейшего законодательного разрешения.

Мнение населения: что лучше – ДЕЗ или частная управляющая компания?

Результаты всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМом 22–23 ноября 2008 года по заказу государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Насколько россияне информированы о реформе ЖКХ – в частности, о том, что их дом может быть капитально отремонтирован за счет государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» по решению жильцов?

Не слышали об этом 58% россиян, осведомлены – 28%, затруднились ответить – 13%.

Среди осведомленных 40–41% – жители Москвы, Санкт-Петербурга и средних городов.

Среди неинформированных 61–64% – жители малых городов и сел.

Готовы ли россияне вступить в товарищество собственников жилья или выбрать частную управляющую компанию вместо ДЕЗа (ЖЭКа), чтобы повысить качество жилищно-коммунальных услуг?

⁶⁰ Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ.

⁶¹ Постановление Правительства Москвы «О передаче земельных участков на территории города Москвы в частную собственность» от 27 июня 2006 года № 431-ПП.

В той или иной степени готовы 39%, не готовы – 28%, затруднились ответить – 33%.

Среди готовых к такому решению 52% составляют люди с высокой оценкой своего материального положения.

Среди неготовых 23% – респонденты с низкой оценкой своего материального положения.

Кто предоставляет более качественные жилищно-коммунальные услуги – государственная или частная компания?

Частная компания – считают 36% респондентов; государственная – 28%; затруднились ответить – 36%.

Среди сторонников частной компании 40–41% – 18–34-летние россияне.

Среди сторонников государственной компании 34% – респонденты в возрасте 60 лет и старше.

Источник: ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 1111 от 5 декабря 2008 года.

Реформирование коммунального комплекса

Реформирование коммунального комплекса направлено на привлечение в эту сферу частного бизнеса и инвестиций, повышение качества и надежности коммунальных услуг. В жилищном секторе действуют рыночные субъекты, предоставляющие услуги на условиях конкуренции, а в коммунальном секторе – так называемые естественные локальные монополии: водоканалы, теплоснабжающие организации. Но и для них можно сформировать рыночные отношения с помощью тарифного регулирования, создав псевдоконкурентную мотивацию для сокращения непроизводительных издержек или условия соперничества если не «на рынке», то «за рынок» – например, внедрив концессионные соглашения.

В соответствии с Законом «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»⁶² тарифы в области инвестиционной деятельности должны регулироваться на основе инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, принимаемых для реализации программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, а сама политика регулирования должна быть прозрачной и предсказуемой. Иначе частный инвестор не станет вкладывать средства в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры.

⁶² Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ.

Но этот закон, к сожалению, так и не заработал в полной мере. Цена (тариф) на товары и услуги организации коммунального комплекса по-прежнему определяется «от затрат» предприятия. В 2005 году, чтобы сдержать инфляцию, законодатели внесли в закон изменения, в соответствии с которыми на федеральном уровне тарифы стали регулировать через предельные индексы их изменения. Это не помогло уменьшить инфляцию, но стало серьезным препятствием для вложения частных инвестиций в сектор, поскольку реализация любой инвестиционной программы по развитию или модернизации коммунальной инфраструктуры требует затрат инвестора, которые должны быть ему компенсированы в течение установленного (обычно длительного) периода времени через повышение тарифа. В условиях непрогнозируемых тарифов инвестор несет слишком большие риски, поэтому отказывается от инвестиций. С 2009 года устанавливать предельные индексы стали субъекты Федерации, что не решило проблему⁶³. Не защитил инвесторов и Закон «О концессионных соглашениях»⁶⁴, который был принят в 2005 году, но до сих пор практически не используется в коммунальном секторе.

Государственная политика в реформировании коммунального сектора остается весьма противоречивой. С одной стороны, продолжается приватизация основных фондов, с другой – провозглашаются принципы государственно-частного партнерства, основанные на сохранении коммунальной инфраструктуры в публичной собственности и на привлечении частных инвестиций в ее развитие и управление (пример сектора водоснабжения в *табл. 5*).

Таблица 5

Приватизация основных фондов и управления в секторе водоснабжения, %

	2003	2004	2005	2006	2007
Приватизированная собственность	7,6	9,1	12,7	19,3	20,7
Частные операторы	2,1	5,4	7,0	8,9	13,1

Источник: Росстат.

⁶³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ.

⁶⁴ Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ.

Жилищное строительство, градорегулирование и землепользование

Только с принятием в 2004 году Градостроительного кодекса РФ и внесением поправок в Земельный кодекс РФ⁶⁵ государственная политика в градостроительном регулировании стала более внятной.

До этого жилищное строительство велось хаотично, преобладала так называемая точечная застройка, земельные участки для строительства предоставлялись после предварительного согласования с чиновниками места размещения объекта. Не было планового освоения территории и конкурентных процедур предоставления прав на земельный участок. Все обязанности по градостроительной подготовке земельного участка вменялись застройщику. Эта забюрократизированная непрозрачная система отнимала у застройщиков несколько лет. К сожалению, она и сегодня во многом остается такой, несмотря на законодательные изменения.

Первые попытки улучшить ситуацию были предприняты в рамках пакета законов о доступном жилье и реализации проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в конце 2004 года. Новый Градостроительный кодекс предложил систему градостроительного регулирования, которая требовала лишь 5–7 согласующих инстанций для получения разрешения на строительство вместо 45–60. Эта система обязала органы власти всех уровней проводить территориальное планирование, включая разработку органами местного самоуправления генеральных планов поселений и городских округов, а также принимать правила землепользования и застройки, устанавливающие публичные градостроительные регламенты, обязательные для застройщиков и владельцев недвижимости. Публичное предъявление ограничений и правил застройки избавляет застройщика от необходимости согласовывать эти ограничения с многочисленными ведомствами в индивидуальном порядке.

Однако территориальное планирование и градостроительное зонирование внедряются чрезвычайно медленно из-за недостатка бюджетных средств и специалистов для разработки необходимой документации, а главное — из-за мощного сопротивления укоренившейся

⁶⁵ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года, Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ.

бюрократической системы распределения земельных ресурсов и организации доступа на рынок застройки.

На 1 июня 2009 года не было утверждено ни одной схемы территориального планирования Российской Федерации в целом, свои схемы территориального планирования утвердили только 26,5% субъектов Федерации и 17% муниципальных районов, генеральные планы — 44% городских округов и 12% сельских поселений⁶⁶.

При отсутствии документов территориального планирования в Градостроительном кодексе предусмотрен запрет с 1 января 2010 года на резервирование и изъятие земель, перевод земель из одной категории в другую и проведение планировки территории для формирования земельных участков. Однако в Госдуме внесен законопроект, где этот срок переносится на 1 января 2012 года.

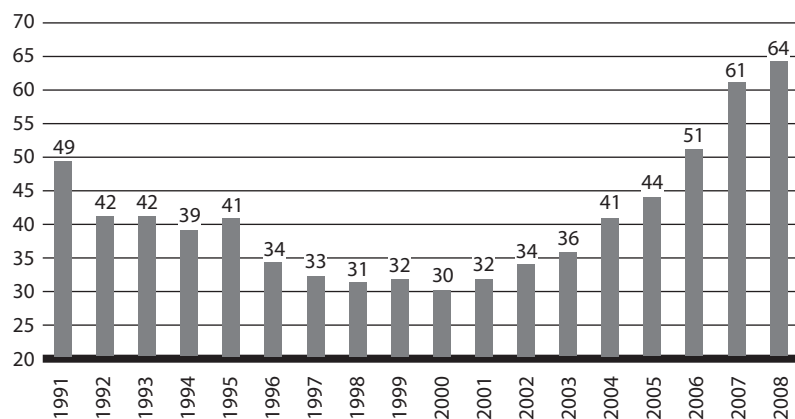
Для развития конкуренции на рынке жилищного строительства поправками в Земельный кодекс с 1 октября 2005 года была введена обязательная процедура предоставления земельных участков только на открытых аукционах. В результате, если в IV квартале 2005 года лишь 10% земельных участков было предоставлено на аукционах, то в I и III кварталах 2007 года — 82% (без учета индивидуального жилищного строительства)⁶⁷.

В рамках государственной политики по снижению административных барьеров в строительстве была значительно облегчена государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации. Вместо многочисленных ведомственных экспертиз создана единая государственная экспертиза, отменена экспертиза многих несложных и неопасных объектов, проектной документации повторного применения. Упрощена выдача разрешений на строительство, облегчена процедура государственного строительного надзора, усилена ответственность Российской Федерации и ее субъектов за результаты государственной экспертизы и государственного строительного надзора. Все эти меры в сочетании с благоприятной макроэкономической ситуацией в стране и ростом доходов населения обеспечили рост ввода жилья (рис. 6). Тем не менее, рынок строительства жилья по-прежнему работает далеко не в полную меру.

Финансовый кризис в конце 2008 года оказал существенное влияние на жилищное строительство. В первой половине 2009 года удалось

⁶⁶ Данные Министерства регионального развития.

⁶⁷ Данные Федеральной антимонопольной службы.



Источники: Росстат, Росстрой, ФЦП «Жилище».

Рисунок 6. Ввод жилья в России в 1991–2008 годах, млн кв. м общей площади

избежать снижения объемов ввода жилья, скорее всего, благодаря завершению коммерческими застройщиками уже начатого строительства жилья, на которое были привлечены средства граждан.

В первой половине 2009 года было введено 21,6 млн кв. м жилья (233,9 тыс. квартир), что на 0,3% меньше, чем в соответствующем периоде предыдущего года (в первой половине 2008 года было построено на 2,9% больше жилья по сравнению с аналогичным показателем соответствующего периода 2007 года). При этом население за свой счет и с помощью кредитов построило 88,4 тыс. жилых домов общей площадью 12,1 млн кв. м, или 56% общего ввода жилья (в первой половине 2008 года – 52%), что на 6,2% больше аналогичного показателя соответствующего периода предыдущего года. По итогам года можно ожидать ввода 50–55 млн кв. м общей площади жилья, или 80–85% ввода 2008 года.

Динамика ввода жилья существенно различалась по регионам. На общее замедление темпов прироста жилищного строительства в России повлияло снижение ввода жилья в первой половине 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года в 32 регионах (в том числе в Санкт-Петербурге, Самарской и Ростовской областях, Краснодарском крае) в среднем на 3% (наибольшее падение отмечено в Магаданской области – почти в 5 раз). В остальных регионах объемы

строительства выросли в среднем на 21%. За аналогичный период прирост ввода жилья в 17 регионах превысил 20%, в 8 регионах колебался от 10 до 20%.

При этом коммерческие застройщики практически не начинали строительство новых объектов из-за снижения спроса на жилье, ожидания потребителями снижения цен, резкого сокращения жилищного кредитования, включая ипотечное кредитование и кредитование на цели участия граждан в строительстве жилья, и существенного уменьшения кредитования застройщиков на цели жилищного строительства.

В связи с этим можно прогнозировать сокращение ввода жилья коммерческими застройщиками в 2010 году, а в случае отсутствия эффективных мер по стимулированию, в первую очередь спроса населения на жилье уже в 2009 году и в первой половине 2010 года, – к еще большему сокращению ввода жилья в 2011–2012 годах.

Пока подготовка и апробирование новых механизмов, позволяющих с 2010 года эффективно вовлекать средства государства и населения в строительство жилья эконом-класса по доступным ценам и отвечающего современным стандартам качества, проходят медленно, поскольку еще не до конца осознаны имеющиеся у государства в условиях рыночной экономики, особенно в период кризиса, механизмы достижения этой цели.

Ипотечное жилищное кредитование

Система жилищного финансирования создавалась с 1993 года⁶⁸. Она включает кредитование строительства жилья (кредит, предоставляемый застройщику), ипотечное жилищное кредитование (кредит, предоставляемый на приобретение готового жилья), другие формы финансирования строительства и приобретения жилья (долевое участие в жилищном строительстве, жилищно-накопительные кооперативы и др.). Используются также и различные инструменты государственной помощи, в первую очередь на приобретение жилья гражданами (субсидирование первого взноса при получении ипотечного кредита, процентной ставки и т.д.). Однако в полном объеме эта система не сформирована до сих пор.

⁶⁸ Указ Президента РФ «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» от 24 декабря 1993 года № 2281.

Весьма успешным оказался запуск с 2005 года ипотечного жилищного кредитования, хотя государственная политика создания законодательных условий для его развития действует еще с начала 1990-х годов. В 2004 году приняты поправки в Гражданско-процессуальный кодекс РФ – о возможности обращать взыскание на единственное жилье, если оно приобретено с помощью ипотечного кредита, и в Гражданский кодекс РФ – о снятии ограничений на продажу жилья собственниками без дополнительных обременений. Тогда же был принят Закон «Об ипотечных ценных бумагах»⁶⁹. В 2005 году правительство одобрило «Концепцию развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов», в которой определены меры по развитию ипотечного жилищного кредитования и рынка ипотечных ценных бумаг.

Для содействия развитию ипотеки еще в 1997 году правительство создало Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), которое начало работать на рынке лишь в начале 2000-х годов. АИЖК обеспечивает доступ банков – первичных кредиторов к долгосрочным кредитным ресурсам для предоставления ипотечных кредитов. С этой целью АИЖК рефинансирует выданные ипотечные кредиты (покупает их у банков). Источниками финансовых ресурсов АИЖК являются средства уставного капитала, который периодически увеличивается за счет средств федерального бюджета, средств от размещения облигаций, обеспеченных государственными гарантиями, и ипотечных ценных бумаг (рис. 7). Кроме того, АИЖК создает и распространяет стандарты ипотечного кредитования, которые должны соблюдать партнеры Агентства и могут использовать другие кредиторы.

На протяжении последних лет уставный капитал АИЖК несколько раз увеличивался за счет федерального бюджета и составил 94 млрд рублей (в том числе в конце 2008-го и в 2009 году – на 80 млрд). Правительство предоставляет государственные гарантии по облигациям Агентства. За 2000–2008 годы АИЖК рефинансировано 136 тыс. ипотечных кредитов (займов) на 105,3 млрд рублей (табл. 6).

Стабильная макроэкономическая ситуация, рост реальных доходов населения, наличие благоприятного законодательства и государственная поддержка формирования рынка привели к стремительному

⁶⁹ Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах» от 11 ноября 2003 года № 152-ФЗ.



Рисунок 7. Схема ипотечного кредитования

Таблица 6

Портфель ипотечных кредитов АИЖК

	На 01.01.2009
Количество рефинансированных кредитов, тыс.	136
Объем рефинансированных кредитов, млрд рублей	105,3
Средний размер кредита, тыс. рублей	780
Средневзвешенный срок кредита, лет	16
Средневзвешенный коэффициент кредит/залог, %	67
Средний размер ежемесячного платежа, тыс. рублей	10,3
Средний совокупный доход заемщика, тыс. рублей	34,3
Средний возраст заемщика, лет	36

Источник: АИЖК.

взлету ипотечного кредитования, в 2006 году объем ипотечных кредитов превысил уровень 2005 года в 6,2 раза. Росла и задолженность по ипотечным кредитам: если в 2006 году она составляла 1% ВВП, то в 2008 году – уже 2,6% (табл. 7).

Таблица 7

Задолженность по ипотечным и другим жилищным кредитам, % ВВП

	2004	2005	2006	2007	2008
Ипотечные жилищные кредиты	0,1	0,3	1,0	2,0	2,5
Другие жилищные кредиты	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5

Источник: Банк России.

В 2006 году с использованием ипотечных кредитов совершалась каждая 11-я сделка на рынке жилья, а в 2008 году – каждая 6-я. В 2008 году в 5 субъектах Федерации (Костромская, Тюменская, Омская области, республики Татарстан, Тыва) доля сделок с ипотекой на рынке жилья превысила 30%, в 19 субъектах она составила от 20 до 30%, в 33 субъектах – от 10 до 20%, в 20 субъектах – от 0 до 10%⁷⁰.

Из всех институтов жилищного сектора наиболее сильно финансовый кризис сказался на ипотечном жилищном кредитовании (табл. 8). В IV квартале 2008 года его объем снизился в 2 раза по сравнению с III кварталом. За первую половину 2009 года было выдано ипотечных кредитов на 54,9 млрд рублей, что в 6 раз меньше, чем за аналогичный период 2008 года, или менее 15% уровня III квартала 2008 года. В среднем ежемесячно выдавалось 6–15 тыс. кредитов на 7–14 млрд рублей⁷¹.

Во второй половине 2008 – первой половине 2009 года процентная ставка по рублевым ипотечным кредитам увеличилась до 14,7%, по валютным – до 13,3% (минимальные ставки, зафиксированные в III квартале 2007 года, составили, соответственно, 12,3 и 10,7%). Сократились сроки кредитов и увеличились требования к размеру первоначального взноса. В первой половине 2009 года снизилась доля валютных ипотечных кредитов, так как девальвация рубля в конце 2008 года и высокая инфляция увеличили валютный риск для заемщика. За 7 месяцев 2009 года на валютные ипотечные кредиты приходилось лишь 6% общего объема выданных кредитов.

Экономический кризис существенно повлиял и на платежеспособность заемщиков. Доля просроченной задолженности по ипотечным кредитам, рассчитанная в соответствии с российской системой

⁷⁰ Расчеты Фонда «Институт экономики города» по данным ФРС.

⁷¹ Здесь и далее в настоящем разделе, если не указано иное, используются данные Банка России.

Таблица 8

Ежеквартально выдаваемые ипотечные и другие жилищные кредиты, млрд рублей

	2006				2007				2008				2009	
	кварталы				кварталы				кварталы				кварталы	
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Ипотечные жилищные кредиты	23	56	77	108	82	121	161	193	151	188	198	96	24	30
Другие жилищные кредиты	13	21	24	25	18	21	21	33	23	31	24	26	7	6

Источник: Банк России.

бухгалтерского учета, во второй половине 2008 года стала резко расти и составила на 1 июля 2009 года по ипотечным кредитам в рублях 1,5%, в валюте – 4,4%, в среднем – 2,1%, что в 6,9 раза больше, чем год назад, и в 45,5 раза больше по сравнению с показателем двухлетней давности.

Просроченная задолженность по ипотечным жилищным кредитам, обслуживаемым АИЖК, рассчитанная по международным стандартам финансовой отчетности, тоже выросла. Доля кредитов, по которым платеж просрочен на 3 месяца и более, на 1 апреля 2009 года достигла 9,9%, что в 2,7 раза выше, чем на соответствующую дату 2008 года⁷².

Отсутствие долгосрочных источников финансирования ипотечного кредитования настоятельно требует существенной государственной поддержки рефинансирования ипотечных кредитов через АИЖК, Центральный банк, а также привлечения в этот сектор долгосрочных ресурсов государственных накопительных систем – в частности, пенсионных накоплений. Иначе рынок ипотечного кредитования может быть свернут до тех пор, пока финансовые ресурсы вновь не станут доступными на рынке.

Государственная политика финансирования жилищного строительства до кризиса осени 2008 года оказалась не столь эффективной, как в сфере ипотечного кредитования. Основным источником инвестиций здесь остаются средства населения. Некоторое развитие

⁷² Данные АИЖК.

получило кредитование граждан на участие в строительстве многоквартирных домов и индивидуальном жилищном строительстве, а также кредитование застройщиков — юридических лиц.

Так, по расчетам Фонда «Институт экономики города», 43% площади всего введенного в эксплуатацию в 2008 году жилья гражданами профинансировали за счет собственных и заемных средств (индивидуальное жилищное строительство), 19%⁷³ — в рамках Закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»⁷⁴, 38% — построено за счет средств юридических лиц, кредитов, предоставленных застройщикам — юридическим лицам, бюджетных средств, средств граждан, привлеченных застройщиками по «серым» схемам в обход этого закона. То есть доля средств населения превысила 62% (величину средств населения в «серых» схемах точно оценить невозможно).

Доминируя на рынке строительства жилья, застройщики настолько привыкли манипулировать дешевыми деньгами дольщиков, что неохотно обращались в банки за кредитами. А банки и не хотели их выдавать. Во-первых, строительство — непрозрачный сектор для банковского кредитования. Во-вторых, застройщики не имели надежного обеспечения по таким кредитам. Ведь землю под застройку они получали только в аренду, а это неликвидный залог. В условиях мирового финансового кризиса к этим факторам добавилось еще и отсутствие гарантированного платежеспособного спроса на построенное жилье.

Застройщики многоквартирных домов все риски перекладывали на дольщиков. Страну периодически потрясали скандалы с обманутыми дольщиками. Чтобы защитить их, в 2004 году и был принят вышеуказанный закон об участии в долевом строительстве. С поправками, внесенными в 2006 году, он формально обеспечил достаточную защиту граждан-инвесторов, но, к сожалению, пока не работает в полную силу.

⁷³ Это максимальная оценка, поскольку в отчетном периоде можно регистрировать права собственности на жилье на основании договоров долевого участия, построенное с использованием средств дольщиков в предыдущие периоды.

⁷⁴ Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.

* * *

В заключение можно сказать, что в течение 1991–2008 годов во многом удалось преодолеть наследие советского периода и сформировать важные институты рынка жилья. Сняты основные ограничения на частную собственность в жилищной сфере, доля частного жилищного фонда превышает 80%. Функционирует базовая инфраструктура рынка жилья, в том числе ипотечное кредитование. Рынок обеспечивает возможность гражданам покупать, продавать, передавать по наследству и сдавать в аренду жилье с достаточной степенью защиты. Правда, реально преимуществами рынка жилья для улучшения жилищных условий пока может воспользоваться лишь незначительная часть семей с наиболее высокими доходами.

Жилищно-коммунальный сектор, несмотря на все усилия по реформированию, все еще остается в основном прерогативой муниципальных и государственных предприятий. Он не стал инвестиционно привлекательным для частного бизнеса, хотя обладает огромным потенциалом, обусловленным гарантированным спросом населения на услуги по содержанию жилищного фонда и по предоставлению коммунальных услуг.

Плохо поддается реформированию и система градорегулирования и землепользования, ставшая источником «административной ренты». Рынок жилищного строительства по-прежнему сильно зависит от административных органов. Там крайне слаба конкуренция, высоки административные барьеры и риски. Он не прозрачен для инвестирования и кредитования.

Основные направления реформирования ЖКХ понятны и не раз провозглашались в законах и документах правительства. Есть надежда, что нынешний кризис наконец-то приведет к осознанию необходимости на практике довести до логического завершения решения, намеченные в предыдущие годы.

ПОЛИТЭКОНОМИЯ РЕФОРМЫ ЖКХ

Ясин Евгений Григорьевич

научный руководитель Государственного университета – Высшая школа экономики, директор Экспертного института, президент фонда «Либеральная миссия»

То, что экономически необходимо, политически невозможно, а когда это делается политически возможно, то экономически – слишком поздно.

*Чель Улоф Фельдт,
министр финансов Швеции в 1990-х годах*

Фон реформы жилищно-коммунального хозяйства

Я не специалист по проблемам жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Единственное, что подвигло меня на выступление по несвойственной мне теме, – это убежденность в том, что речь идет не об отраслевой проблеме, а о проблеме национального масштаба, требующей комплексного решения.

Начну с констатации некоторых фактов. В нашей стране в 1985 году на одного жителя приходилось 14,9 кв. м жилой площади, в 1990 году – 16,4, в 1999 году – 18,9, в 2007 году – 21,5 кв. м¹. Таким образом за последние 22 года обеспеченность жильем выросла на 44,3%.

Ситуация все эти годы медленно, но улучшалась – конечно, это «в среднем по больнице». Данные, которыми я располагаю, не позволяют в полной мере оценить радикально увеличившиеся различия в жилищных условиях между богатыми и бедными. Но достаточно сравнить элитные дома в Москве на Пречистенке с «хрущевками»

¹ http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/05-24.htm

на Волгоградском проспекте, виллы на Рублевке с избами в три окна, попадающимися даже в ближнем Подмосковье. По официальной статистике бюджетов домашних хозяйств все же видно, что в 2007 году в нижнем квинтиле по уровню доходов 39% домохозяйств имели меньше 13 кв. м на человека, тогда как в верхнем квинтиле (с наибольшими доходами) таких было всего 9,5%. Свыше 30 кв. м в нижнем квинтиле имели 11,5%, а в верхнем – 37% домохозяйств². Это довольно сглаженная картина. Думаю, что дифференциация семей по жилищным условиям, если ее подвергнуть специальному исследованию, оказалась бы более глубокой и выразительной.

В период реформ объем жилищного строительства уменьшился, а в «тучные» годы практически поднялся до советского уровня. В 1985 году было введено в эксплуатацию 62,5 млн кв. м, в 1990 году – 61,7 млн, в 1995 году – 41,1 млн, в 2000 году – 30,3 млн (это был минимум), в 2004 году – 41,0 млн, в 2007 году – 61,0 млн³. При этом жилищными кооперативами и населением за счет собственных и заемных средств было построено в 1995 году 26,1% всей введенной площади жилья, в 2000 году – 44,0, в 2004 году – 40,4, в 2007 году – 44,3%⁴ (табл. 1).

Таблица 1

Средний размер квартир в 1992–2007 годах, кв. м общей площади

	1992	1995	2000	2004	2007
Средний размер квартир	60,8	68,2	81,1	86,0	84,6
Средний размер квартир, построенных за счет средств населения и заемных средств	80,1	99,7	118,8	138,5	138,7

Источник: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d02/17-16.htm

За последние 17 лет произошли качественные сдвиги в структуре собственности на жилье. Это видно из табл. 2.

В 1990 году в частной собственности находилось 14,6% жилого фонда в городах и 62,1% – в сельской местности. Это был самый

² Федеральная служба государственной статистики. – http://www.micro-data.ru/Obdh/ObdhA08/IssWWW.exe/Stg/07/07203_0.html

³ http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d02/17-13.htm

⁴ Расчет по: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d02/17-16.htm

Таблица 2

Структура собственности на жилые помещения в 1990–2007 годах, % к итогу

Виды собственности	1990	1997	2004	2006*	2007**
Частная	32,6	51,7	73,5	76	81,1
Государственная	41,7	7,3	5,5	7	6,3
Муниципальная	25,2	31,0	21,6	17	13,5

Источники: * Российский статистический ежегодник. 2007.

** http://www.gks.ru/bgd/regl/B08_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/05-23.htm

большой частный сектор в советской экономике. С 1991 года, когда началась приватизация жилья, до конца 2007 года приватизировано 69% жилых помещений, подлежащих приватизации⁵. По любым меркам это – колоссальные изменения.

На начало 2005 года основные фонды жилищного хозяйства составляли 7,8 трлн рублей, или 22,4% полной учетной стоимости всех основных фондов России. Если учесть для этих условий повышение доли частной собственности в жилом фонде (с 32,6 до 73,5%), то население получило в процессе бесплатной приватизации активов (за вычетом оплаченных домохозяйствами вводов в последние 10 лет) на сумму примерно 1,8–2 трлн рублей в современной оценке. Эти цифры следует уточнить, но поправки, думаю, не превысят 10–12%.

Уровень благоустройства городского жилищного фонда оставлял желать лучшего (табл. 3).

Таблица 3

Благоустройство городского жилищного фонда в 1989–2006 годах, % к итогу

Оборудовано:	1989	1995	2000	2006
водопроводом	77	84	86	88
канализацией	75	82	84	86
центральной отоплением	79	85	87	91
горячим водоснабжением	60	72	75	79

Источники: Российский статистический ежегодник. 2005. М.: Росстат, 2006. С. 231. – http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d02/06-48.htm⁵ Российский статистический ежегодник. 2008. М.: Росстат, 2009. С. 207.

На таком фоне разворачивалась жилищная реформа. В чем же дело – почему она не идет и вызывает столь активное сопротивление?

Особенности жилищного рынка

От плана к рынку

Суть реформы была в том, чтобы от советского планового и государственного жилищного хозяйства перейти к частному рыночному. Первое предоставляло жилье бесплатно, а жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) – по твердым низким ценам. Оплата труда тоже была низкой, реальная стоимость жилья и ЖКУ не входила в оплаченную зарплатой стоимость рабочей силы. Символическая плата за жилье, электричество, газ, тепло дополнялась бюджетными дотациями, а также тем, что значительная часть жилого фонда и коммунальной инфраструктуры находилась на содержании промышленных и иных предприятий. Результат – низкое качество обслуживания, крайне медленные темпы улучшения обеспеченности населения жильем. Естественное стремление человека к улучшению своих жилищных условий – один из самых сильных стимулов к труду и предприимчивости – наталкивалось на препятствия, зачастую непреодолимые.

Рыночное хозяйство устроено по-иному. Семья должна платить за все, но и ее доходы должны быть на уровне, обеспечивающем все элементы стоимости рабочей силы. Чтобы дом и его содержание были по силам средней семье, на рынке должна быть конкуренция, понуждающая строителей и поставщиков жилищно-коммунальных услуг предлагать свой товар с высоким качеством и по доступной цене, разумеется, дифференцированной для групп домохозяйств разной доходности. Для этого нужны достаточное число поставщиков и их свободный вход на рынок. В то же время уровень цен должен стимулировать приток в сектор инвестиций, необходимых для развития мощностей и удовлетворения спроса. Равновесие достигается, если цены свободные. Но это – идеальная картина.

Поскольку и при плановом хозяйстве в ЖКХ были распространены рыночные отношения в весьма примитивной форме – обмена жилья, «самостроя», переоборудования государственных квартир, С. Лоув говорит о «так называемом переходе» к рынку в этой сфере⁶.

⁶ Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. Ashaate, 2003. P. XV–XVI.

Я бы назвал это, скорее, частной активностью в ЖКХ, чем рынком, так как рынок предполагает появление механизмов саморегулирования, которых тогда, конечно, не было.

Рынок, как известно, обеспечивает оптимальное равновесие при следующих условиях: *первое* – совершенная конкуренция; *второе* – полнота рынков (не только жилья, но и его страхования, а также жилищного кредитования – не только электроэнергии, но и резервных мощностей, необходимых для покрытия пиковых нагрузок); *третье* – совершенная информация (устранение ее асимметрии, покупатель должен быть информирован так же, как продавец).

Это очень примерная характеристика эффективного рынка в неоклассической теории равновесия. Ясно, что в жизни всего этого нет. Точнее, ни одно из условий не выполняется полностью или выполняется в известной степени – чем она выше, тем эффективнее рынок. Но существует такая степень выполнения этих условий, причем сравнительно легко достигаемая, при которой рыночная система при всем своем несовершенстве оказывается лучше плановой. Это доказано на практике. Однако надо учитывать и несовершенство рынка.

Специфические свойства жилищного рынка

У каждого рынка есть особенности, которые обуславливают возможный уровень его эффективности.

Жилье – это недвижимость, а значит, товар, который нельзя импортировать. Можно, конечно, представить себе массовый приход в страну иностранных компаний, захватывающих жилищный рынок, но вероятность этого очень мала. Мы видим, что иностранцев интересуют прежде всего офисные, торговые, складские помещения, но не жилье и ЖКУ, где они столкнулись бы с массовым, в большинстве своем небогатым, но социально рискованным потребителем.

Жилье – дорогостоящий товар длительного пользования, приобретение которого чаще всего невозможно за счет текущих доходов семей. Отсюда нужна в кредитовании и аренде.

В современных городах зачастую жилье – товар коллективного пользования: в многоквартирном доме квартира может быть частной, но элементы благоустройства (лифты, вывоз мусора, охрана) находятся в общем пользовании и должны оплачиваться всеми жильцами. Отсюда необходимость соглашений и сотрудничества либо принуждения к исполнению обязательств.

Важнейшие коммунальные услуги (газ, электричество, водоснабжение, канализация, отчасти теплоснабжение) имеют низкую эластичность по цене и являются продуктами естественных монополий – локальных или глобальных. Конкуренция за их поставку конкретным домохозяйствам или жилым комплексам невозможна. Возникает нужда в регулировании цен или создании муниципальных предприятий. Порой трудно говорить даже о несовершенной конкуренции. Контрольные и регулирующие функции требуют участия государственных и муниципальных органов, а также контроля за деятельностью их служащих, чтобы исключить коррупцию и обеспечить необходимое качество публичных услуг.

Функционирование институтов контроля может оказаться за пределами возможностей рынка как экономического механизма. Если мы хотим избежать административной иерархии контрольных органов, обычно быстро вырождающихся, речь должна идти об общественном, гражданском контроле. Отсюда нужна в самоуправлении, гражданской активности членов того или иного сообщества, прежде всего на низовом уровне, где и находится ЖКХ. Хочу подчеркнуть: в этой общественной составляющей – специфика рынка жилищно-коммунального хозяйства. Мы к ней еще вернемся.

Можно ли при такой специфике ЖКХ вообще говорить о рынке? Мировой опыт показывает, что можно и нужно. Только участникам этого рынка придется взять на себя определенное бремя.

Рынок жилья

Рынок жилья, включая строительство нового и оборот вторичного, действительно конкурентен. На нем могут конкурировать строительные компании, девелоперы и риелторы – обычно тоже частные компании, частные лица – покупатели домов и квартир, а также банки и другие финансовые организации, предоставляющие финансовые ресурсы. На этом рынке выступают муниципалитеты и государственные органы, что влечет за собой опасность неравной конкуренции, если они прямо исполняют роли перечисленных агентов или являются бенефициарами компаний, играющих эти роли, – муниципальные строительные и девелоперские компании, государственные банки. В то же время эти органы являются и регуляторами рынка, вовлекаясь в конфликты интересов. Они обычно играют решающую роль в предоставлении ресурсов: выделении земельных участков, контроле над

естественными монополиями — предприятиями электроэнергетики, тепло- и водоснабжения, канализации, когда речь идет о подключении возводимых домов к соответствующим инженерным сетям.

Однако в целом проблемы, угрожающие конкуренции на этом рынке, сравнительно легко разрешимы: законодательно, с помощью антимонопольной политики, а также благодаря общественному контролю. Объясняется это тем, что первичные агенты (кроме властных структур) этого рынка большей частью консолидированы и примерно равны по силам, отношения между ними относительно просты. Этому утверждению не противоречит тот факт, что данный рынок у нас по-прежнему является одним из самых коррупционных. В.А. Яковлев, министр регионального развития в 2005–2007 годах, признал, что теневые факторы достигли 15–25% стоимости жилья⁷. Но связано это как раз с некачественным законодательным регулированием и отсутствием демократического общественного контроля. Все участники игры удовлетворены сложившимся порядком — разумеется, кроме будущих жильцов. Однако они-то в игре и не участвуют или же им отведена роль «заднескамеечников», которые вынуждены принять этот порядок как заданный, хотя им предстоит быть покупателями или арендаторами жилья. Но происходит это потом, кроме случаев, когда будущие собственники жилья выступают как дольщики (вкладчики) и их средства привлекаются на стадии строительства. Они в большей степени, чем обычные налогоплательщики, оплачивают теневые факторы.

Любопытно, что попытка защитить интересы дольщиков с помощью Закона «О долевом участии в строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» от 30 декабря 2004 года № 214 вызвала поначалу их гнев, искусно направляемый строителями, девелоперами и банками. Когда затея не удалась, эти участники рынка понесли потери. Вместе с ними — и будущие жильцы, потому что не все деньги удалось вернуть, а предложение жилья сократилось, цены на него выросли. С 1 апреля 2005 года, когда закон вступил в силу, в течение трех месяцев не было заключено ни одного договора о долевом участии⁸. Но в итоге рынок стал здоровее, а права простых людей — более защищенными. Этот опыт показал, что проблема решается, на этом рынке конкуренция есть и будет.

⁷ Ведомости. 12 апреля 2006 года.

⁸ Ведомости. 25 июля 2005 года.

Рынок жилищно-коммунальных услуг. Распределение прав собственности

Более сложен рынок жилищно-коммунальных услуг. Здесь главные игроки: жильцы (домохозяйства) и их коллективы (товарищества собственников жилья — ТСЖ), а также владельцы другой недвижимости, риелторы и девелоперы, приобретающие дома для сдачи их в аренду. Они — покупатели ЖКУ, а продавцы — частные, государственные и муниципальные компании, из которых основные — естественные монополии. Стоимость газа и электроэнергии составляет львиную долю стоимости ЖКУ, а они поставляются монополистами — значит, неизбежны регулирование цен и детальная регламентация этих рынков.

Немалые сложности проистекают из распределения прав собственности. Самая простая схема, когда дома принадлежат индивидуальным собственникам (домохозяйствам). Но тогда на рынке возникают асимметрия информации, неравенство сил между многочисленными покупателями и поставщиками услуг, немногочисленными и легко организуемыми. Организация покупателей в структуры, способные отстаивать интересы жильцов, необходима, но затруднена. Кооперативы, ТСЖ — формы организации домохозяйств, особенно характерные для многоквартирных домов. Но с ними связаны проблемы внутренней организации — управления, контроля, мотивации участия жильцов в коллективных действиях, сюда же относится проблема «безбилетников»: кто-то всегда хочет «проехать» за счет более активных и дисциплинированных членов коллектива. Проще говоря, когда есть частный собственник дома и жильцы-арендаторы, он сам покупает ЖКУ, а отношения с жильцами регулирует арендными контрактами.

Еще один вариант, когда собственником является муниципалитет. Его мотивации к эффективной деятельности слабее, чем у частного собственника, и жильцам он менее доступен. Муниципальное предприятие, которое, казалось бы, ничем не отличается от частной компании, оказывается лишь одним из звеньев иерархии, по ступеням которой распределяются не только полномочия, но и ответственность. В этом случае жильцам труднее отстаивать свои права.

Международный опыт

Скандинавия

Распределенные права собственности на жилье в большинстве случаев создают трудности для эффективного рынка, приводя к неравным условиям конкуренции и взаимоотношений с поставщиками ЖКУ или усложняя координацию действий домохозяйств. Это не связано с российской спецификой, что хорошо видно на примере скандинавских стран, которые считаются весьма индивидуалистичными и в то же время образцовыми по уровню развития гражданского общества.

Из табл. 4 видно, что преобладает прямая собственность домохозяйств на жилье. Но при этом в Исландии (с 1959 года), в Дании (с 1966 года) и Норвегии (с 1983 года) существуют частные квартиры в многоквартирных домах, а в Швеции и Финляндии – нет. В Финляндии доля пайщика в кондоминиуме или в акционерном капитале приравнивается к прямой собственности, но она обусловлена участием в общей непрямо́й собственности. В Швеции этого приравнивания нет, поэтому доля прямой собственности ниже. Но зато здесь самые значительные доли непрямо́й и общественной собственности. В Норвегии частная собственность на квартиры признается в рамках совместной собственности как ее часть, а в Дании и Исландии частные квартиры не признаются независимой собственностью. Во всех странах собственники квартир в многоквартирных домах по закону обременены обязательствами, вытекающими из их положения в доме⁹. Сама по себе пестрота законодательства и его частые изменения говорят о сложности совмещения частной собственности на квартиры и управления многоквартирным домом. Но в любом случае жильцы квартир не могут вступать по отдельности во взаимоотношения с поставщиками ЖКУ.

В Швеции весь жилой фонд, относящийся к общественному или социальному жилью, находится в муниципальной собственности, в других странах ее доля намного меньше. В Дании это обусловлено тем, что распространены прибыльные компании, не принадлежащие муниципалитетам, но находящиеся в совместной собственности домохозяйств-арендаторов. При этом муниципалитеты имеют право

⁹ Lujanen M. (ed). Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers. P. 58–60.

Таблица 4

Распределение жилого фонда по видам собственности в скандинавских странах, %

	Индивидуальные домохозяйства (прямая собственность)	Непрямая, коллективная собственность	Частные прибыльные компании	Общественный сектор, наем	Муниципальный сектор (социальный наем)	Другие
Дания	51	6	19	20	1	5
Норвегия	63	14	18	18	4	–
Швеция*	38	6	17	23	23	6
Финляндия	64	–	15	17	11	4
Исландия	81	5	10	10	3	–

* Оценка.

Источник: Lujanen M. (ed). Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers, 2004. P. 49, 58.

выбрать до 25% арендаторов, поскольку они участвуют в финансировании деятельности таких компаний¹⁰. Это похоже на акционерные общества или кондоминиумы в Финляндии. В Норвегии и Исландии распространены жилищные кооперативы, также опекаемые муниципалитетом в разных формах, но без участия в собственности. Доля таких некоммерческих компаний в Дании – 19%, в Финляндии – 6%, в Норвегии и Исландии – по 1%, в Швеции их нет. Стоит обратить внимание на близость этой формы к непрямо́й собственности. В арендуемом жилье живет менее 20% скандинавов. Ощущается тяготение к частной собственности, хотя и с обременениями, потому что в городах экономически выгодно жить в многоквартирных домах. В итоге получается весьма существенная доля распределенных форм собственности, в которых для жильцов снижаются риски, но издержки и качество услуг подвержены негативным мотивациям, впрочем, в этих странах не столь ощутимым.

В скандинавских странах сочетаются сильный демократический общественный контроль со стороны развитого гражданского общества,

¹⁰ Ibid. P. 49.

эффективная бюрократия, согласие населения на высокие налоги ради получения высоких социальных трансфертов и публичных услуг. В этих условиях участие государства и муниципалитетов в регулировании ЖКХ может быть более значительным, а требования к конкуренции – пониженными. Иначе говоря, экономическая конкуренция отчасти замещается общественным контролем и политической конкуренцией.

В странах, где такого комплекса благоприятных условий нет, конкуренция на рынке ЖКУ должна быть существенно сильнее. Или ее придется заменять государственным регулированием – со всеми его негативными последствиями.

США

Жилищный рынок США существенно отличается от рынков скандинавских стран. Главное – там преобладают два типа собственности и два типа жильцов с четко определенными и неразмытыми правами собственности: собственники домов (семьи, в них проживающие) или прибыльные компании, сдающие в аренду квартиры в доходных домах; соответственно, жильцы – собственники или арендаторы.

В табл. 5 приведена структура собственности на жилье и расселения домохозяйств в США. Видно, что 2/3 домохозяйств одновременно являлись домовладельцами. Между 1950-ми и 1980-ми годами произошло резкое увеличение доли семей, проживавших в собственных домах, – в частности, в результате реализации масштабной национальной программы ипотечного кредитования индивидуального жилищного строительства под управлением федерального агентства «Фэнни Мэй», которая существенно изменила лицо Америки.

Был небольшой сектор социального жилья, видимо, в собственности муниципалитетов или графств, число семей, живших в нем, было невелико и относительно сокращалось. Были иные субсидируемые арендаторы, их число росло, но полагаю, что это семьи, получавшие субсидии по федеральным или местным программам в форме сертификатов или ваучеров для оплаты аренды. Всего домохозяйств, не полностью живших по правилам рынка, в 1997 году было 6%. Но надо учесть, что имелись и не прямые субсидии, прежде всего через налоговые льготы¹¹.

¹¹ Green R.K., Malpezzi S. U.S. housing market and housing policy. P. 13, 80, 86.

Таблица 5

Структура собственности на жилье и расселения домохозяйств в США в 1950–1997 годах

	1950	1960	1970	1980	1989	1997
Домовладельцы (собственники домов – жильцы)						
тыс.	23 560	32 796	39 885	52 516	59 916	68 838
% к итогу	55	62	63	66	64	66
Арендаторы						
тыс.	19 266	20 288	23 565	27 566	33 767	34 896
% к итогу	45	38	37	34	36	34
Арендаторы в домах публичной собственности						
тыс.	–	478	894	1196	2466	1860
%	–	0,9	1,4	1,5	2,6	1,8
Прочие арендаторы, получавшие субсидии						
тыс.	–	–	102	1813	2594	4375
%	–	–	0,2	2,3	2,8	4,2

Источник: Green R.K., Malpezzi S. U.S. housing market and housing policy. Washington, D. C.: The Urban Institute Press, 2003. P. 13.

В США жилищный рынок был гораздо более конкурентным, чем в Скандинавии и других странах Европы. Весь сектор частных домовладений управлялся частными контрактами с ограниченным государственным или муниципальным регулированием. Местные органы частично или полностью регулировали арендную плату в 200 городах США, большей частью – в штатах Нью-Йорк, Нью-Джерси и Калифорния. Это регулирование цен на жилье охватывало в общей сложности 10% всех семей, арендовавших жилье, и примерно 4% жилого фонда, сдаваемого в аренду¹². Регулировались также тарифы естественных монополий (мы это знаем по энергетическому кризису в Калифорнии), а также использование земли.

¹² Green R.K., Malpezzi S. U.S. housing market and housing policy. P. 13.

Добавим к сказанному, что в США принят, по выражению Хорста Зиберта¹³, конкурентный федерализм: налоги самостоятельно устанавливают федерация, штаты и местные власти. Бюджеты их независимы, институты гражданского общества, пожалуй, слабее, чем в Скандинавии, но тоже вполне работоспособны.

Развивающиеся страны

Опыт развивающихся стран рассмотрим на примере проектов управления водоснабжением, используя работу Бюро экономического анализа (БЭА), выполненную по материалам проекта Всемирного банка по совершенствованию систем водоснабжения в ряде развивающихся стран (БЭА-1). Эти проекты, реализованные в Сантьяго-де-Чили, Мехико, Буэнос-Айресе, Абиджане (Берег Слоновой Кости), Измире (Турция) и других городах, не имели целью введение рынка или усиление конкуренции. Их задача состояла в том, чтобы улучшить организацию водоснабжения, в том числе за счет привлечения частных инвестиций, включая государственно-частное партнерство, причем в неблагоприятных институциональных условиях. Это особенно важно подчеркнуть, так как институты — часть гражданского контроля и его предпосылка. Особое значение имеют правовые и судебные, а также регуляторные и политические институты, неформальные нормы, столкновение социальных интересов¹⁴.

Из шести стран, где реализовались проекты, лишь в Чили можно было говорить о независимости суда в смысле его способности выносить решения против власти в пользу частных компаний. Только там закон предоставлял право последним отключать неплательщиков и исполнялся. В Мехико и Конакри (Гвинея) отключение за неплатежи запрещалось, в результате в 1996 году собиралось только 64–68% платежей. В Буэнос-Айресе и Лиме закон предусматривал право отключения за неплатежи, но плохо исполнялся. С учетом этого контракты даже предусматривали международный арбитраж. Но по каждому поводу туда не побежишь...

Что касается регуляторных и политических факторов, то в Мехико 18 подразделений муниципалитета контролировали работу

¹³ Зиберт Хорст. Эффект кобры. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2005. С. 216.

¹⁴ БЭА-1 — Бюро экономического анализа. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий. М.: ТВИС, 2005. С. 69.

частной компании, управлявшей водоснабжением, а орган, наблюдавший за исполнением международного контракта, состоял из членов одной политической партии. Как и следовало ожидать, опыт государственно-частного партнерства в этом случае оказался отрицательным¹⁵. Кое-что это напоминает, не правда ли?

Столкновение социальных интересов всюду однотипно: частная компания должна получать прибыль, учитывая в тарифах риски неплатежей и обязательства по инвестициям, или часть инвестиций должны брать на себя власти. Но население, особенно менее состоятельные слои, активно возражает против роста тарифов. Политики привлекают избирателей, выступая против повышения тарифов до разумных, с точки зрения бизнеса, размеров. В Буэнос-Айресе подключение к городскому водоснабжению бедных районов сопровождалось бунтами, в конечном счете компания, получившая концессию, вынуждена была в одном из районов установить тариф в 10 раз ниже среднего¹⁶.

Это — весьма специфический, но все же рынок. Естественной конкуренции на рынке в секторе водоснабжения не получается. Если нельзя достичь совершенной конкуренции, то государство и местные власти обязаны создать условия состязательности, «работающей конкуренции за рынок»¹⁷, квазиконкуренции, устраняя барьеры входа на рынок, интернализируя внешние эффекты, снижая уровень информационной асимметрии.

Конкурентными могут быть: собственно жилищное хозяйство, содержание жилого фонда; благоустройство, включая дороги, озеленение, санитарную очистку, утилизацию отходов; бытовое обслуживание. По сути, только часть одной из четырех подотраслей ЖКХ как вида деятельности состоит из естественных монополий в сфере снабжения ресурсами: газ, электричество, водоснабжение и водоотведение (канализация). А теплоснабжение предполагает конкуренцию между автономным и централизованным вариантами. Реформа в электроэнергетике уже успешно проведена, созданы и продолжают создаваться конкурентные рынки в этой сфере. Рынок газа тоже может быть конкурентным, хотя пока позитивная перспектива не просматривается.

¹⁵ Там же. С. 70–71.

¹⁶ Там же. С. 74.

¹⁷ БЭА-2 — Бюро экономического анализа. Влияние конкуренции и антимонопольного регулирования на процессы экономической модернизации в России. М.: ТВИС, 2005. С. 215.

Описанный опыт проектов водоснабжения представляет собой попытку создать условия «работающей конкуренции за рынок». Пусть компания, получившая концессию на водоснабжение, на период действия контракта оказывается монополистом, но возникает обстановка потенциальной конкуренции: если контракт не выполняется или выполняется плохо, компания демонстрирует оппортунистическое поведение, ее могут сменить. Правда, не исключен и ее сговор с чиновниками муниципалитета. Тут мы возвращаемся к мысли, что без общественного контроля на этом рынке не обойтись. Как и не избежать консолидации собственности или жильцов, домохозяйств в какие-то формы самоорганизации, чтобы они могли занять равноправные позиции на рынке в качестве покупателей ЖКУ.

Реформы ЖКХ в странах с переходной экономикой

Интересно сравнить происходившее у нас с тем, что было в странах, которые тоже переходили к рыночной экономике¹⁸. Остановимся на двух проблемах – приватизации и дерегулировании жилищного рынка.

Приватизация

Во всех «переходных» странах, как и в России, приватизация государственного жилья была первым шагом. Из табл. 6 видно изменение в структуре собственности жилого фонда между 1990 и 1994 годами, когда после революций 1989 года происходили основные рыночные реформы.

Во всех этих странах и до реформы основная часть жилого фонда приходилась на собственное жилье. В Болгарии оно доминировало в 1990 году – 91,7%. Масштабы приватизации в группе более развитых стран, кроме Венгрии и Словении, были незначительны, во второй группе, кроме Болгарии, напротив, весьма велики. Так что доля

¹⁸ Будем опираться на книгу Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. Ashaate (2003), в которой опубликованы интересные статьи по жилищным реформам в странах Центральной и Восточной Европы.

Таблица 6

Структура собственности на жилье в странах Центральной и Восточной Европы, %

	Государственная и муниципальная собственность		Частная аренда		Собственное жилье		Другое	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Чехия	29,6	27,6	0,9	4,7	40,3	42,2	29,2	25,5
Венгрия	22,0	13,0	0,5	13,0	77,5	86,0	0,0	0,0
Польша	29,7	25,4	5,2	5,2	40,2	41,7	24,9	27,7
Словакия	27,3	26,0	0,0	0,5	50,2	51,6	22,5	21,9
Словения	31,2	8,9	3,0	3,4	65,4	87,7	0,0	0,0
<i>Всего Центральная Европа</i>	28,2	23,1	3,0	3,9	48,5	52,0	20,3	21,0
Албания	35,4	2,0	0,0	0,0	64,6	98,0	0,0	0,0
Болгария	6,6	6,8	1,5	3,2	91,7	89,7	0,2	0,3
Хорватия	25,5	10,5	Нд	3,7	69,6	84,5	1,9	1,2
Румыния	21,1	7,8	1,0	3,0	76,1	88,9	1,8	0,4
<i>Всего Юго-Восточная Европа</i>	18,7	7,6	1,1	3,1	78,7	89,1	1,7	0,5
Итого	27,0	18,6	2,1	3,8	56,0	64,2	14,9	13,4

Источник: Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. Ashaate, 2003. P. 127.

государственной и муниципальной собственности уменьшилась в целом в странах Юго-Восточной Европы с 18,7 до 7,6%.

Доля приватизированного за 1990–1994 годы общественного жилого фонда в «переходных» странах составила: Албания – 94,4%; Румыния – 84,2; Литва – 77,5; Словения – 70,0; Хорватия – 57,7; Болгария – 50,3; Венгрия – 40,0; Эстония – 8,8; Польша – 6,0; Словакия – 2,3; Чехия – 1,4; Латвия – 0%¹⁹.

¹⁹ Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. P. 48.

Четко выделяется группа стран с незначительной долей приватизации в начальный период. Я бы добавил к ней Болгарию, так как она приватизировала 50% общественного сектора, но он составлял в 1990 году лишь 6,6% жилого фонда, то есть там было приватизировано 3,3% общей суммы, тогда как в Чехии – 1,9%.

Приведенные данные позволяют предположить, что приватизация жилья во всех этих странах была в основном «квартирной» с высокой долей распределенной собственности. Она скрывалась за графой «Другое» (15–20% жилого фонда – кооперативы) – в Чехии, Словакии и Польше или за высокой долей собственного жилья – в других странах. Частная аренда формально всюду занимала незначительную долю и после приватизации выросла мало. Это явно не американская модель жилищного сектора.

Жилищные реформы в странах Центральной и Восточной Европы ориентировались на образцы Западной Европы, близкие к скандинавской модели. Германия, которая в 1990-е годы еще считалась примером успешной социальной организации, также имела многоукладный жилищный сектор с высокой долей коллективных форм – кооперативов, кондоминиумов, неприбыльных компаний и с ослабленной конкуренцией.

С. Мандич, экономист из Словении, справедливо заметила, что в результате реформ был создан сектор со структурными проблемами, недостаточно привлекательный для инвестиций в формы владения, ориентированные на аренду, частные и общественные. Она напомнила, что частная аренда жилья при коммунизме была одним из самых нелегальных, мелких (поквартирно или даже покомнатно) и, стало быть, непрофессиональных сегментов рынка²⁰. В любом случае эти страны столкнулись с теми же проблемами, что и мы, поскольку в свое время их жилищно-коммунальное хозяйство было построено по советской модели. Но все же местное самоуправление, гражданские институты там были заметно сильнее, чем в России.

Либерализация рынков

Либерализация рынков жилья и ЖКУ предполагает своей целью свободные цены и конкуренцию, способную удерживать их на приемлемом для покупателей уровне. С точки зрения такого критерия

²⁰ Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. P. 129.

трудно охарактеризовать успехи перехода к рыночной экономике в ЖКХ в странах Центральной и Восточной Европы, да и в других государствах.

Э. Робертс²¹ предлагает следующий подход. После либерализации уровень оплаты жилья (аренда плюс расходы на ЖКУ) должен подниматься до тех пор, пока не достигнет равновесия, которое можно оценить долей оплаты жилья в бюджетах домохозяйств в западных (например, европейских) странах. Там он составляет 15–20% среднего дохода семьи. Понятно, что наряду с ценами будут расти доходы, пока равновесие не установится. Оно и обозначит ту меру либерализации, которая существует, по крайней мере, на рынках европейских стран.

Если соотношение «оплата жилья / доход» стабилизируется на более низком уровне, можно говорить о более конкурентном рынке, выгодном для жильцов. Правда, низкий уровень может быть результатом сильного контроля со стороны властей, однако мера контроля поддается оценке.

Если соотношение «оплата жилья / доход» стабилизируется на уровне выше европейского стандарта, это означает, что конкуренция недостаточна или чрезмерно регулирование (что равносильно). Регулирование зачастую приводит к завышению цен, хотя предпринимается с противоположными намерениями. Таким образом, предлагается достаточно простой и операциональный критерий, но он требует дополнительно анализировать меру контроля над ценами на этом рынке и его результаты, а также структуру расходов на оплату жилья, в частности соотношение текущих и капитальных расходов, поскольку известен феномен «бедного собственника», который склонен проедать собственность, доставшуюся дешево.

Важно, что во всех бывших социалистических странах перед реформами была большая доля государственного сектора и низкая оплата жилья. Э. Робертс приводит данные И. Тошича, Й. Хегедюша, Мейо за 1990 год, согласно которым отношение оплаты жилья к доходу в Восточной Европе составляло 5,7%, в Западной Европе – 15,9%, в странах среднего развития, сопоставимых со странами Восточной Европы по доходам на душу населения, – 20,5%²². Но низкая оплата жилья оборачивается для жильцов низким качеством услуг и невозможностью выбора более подходящих жилищных условий. В то же

²¹ Ibid. P. 54–58.

²² Ibid. P. 47.

время для государства такая модель становится все более обременительной, так как оно должно субсидировать низкую плату за жилье и удерживать на низком уровне доходы, по крайней мере, тех категорий граждан, которые оплачиваются из бюджета, чтобы иметь возможность финансировать субсидии.

Есть два варианта политики, которые обозначают диапазон возможных решений и одновременно могут объяснить различия двух подходов к приватизации.

Первый вариант – приватизировать, чтобы избавиться от субсидий. Чем больше приватизировано, тем больше сокращаются субсидии. Сокращение можно принять равным числу приватизированных квартир, умноженному на разницу между номинальной платой за жилье и реальными расходами на его содержание²³. Но это предполагает, что квартиры передаются или продаются владельцам со всеми расходами, вытекающими из права собственности. Нелегко убедить жильцов в том, что они должны получить собственность по такой высокой, а главное – непривычной цене, тогда как они и без того практически были полными собственниками, разве что формально не могли продавать и покупать свои квартиры.

Второй вариант – не торопиться с приватизацией, но постепенно повышать плату за жилье до уровня ощутимо выше расходов на его содержание, включая капремонт и амортизацию. Когда арендная плата превысит эти расходы, у жильцов появится стимул выкупить свою квартиру или построить новую. Это тоже болезненный вариант, предполагающий явное ухудшение благосостояния семей. К тому же сохранение домов в общественной собственности означает, что на рынке ЖКУ точно будет монополия местных властей при плохом представительстве интересов жильцов. Причем чиновники окажутся заинтересованы в сохранении этого положения, ссылаясь на недопустимость чрезмерного давления на жильцов в результате повышения платы за жилье и сокращения субсидий.

Возможны и смешанные варианты, но ни один из них не предусматривает повышения доходов домохозяйств, компенсирующих рост расходов. Это и понятно: реформы идут в период трансформационных кризисов, при бюджетном дефиците. В разных странах были реализованы смешанные стратегии, однако склонность к одному

²³ Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. P. 48–49.

из описанных вариантов проявлялась довольно четко. В Чехии квартиры продавались с большим дисконтом по ценам, установленным муниципалитетами. Может быть, еще и поэтому приватизация шла медленно. В Венгрии квартиры тоже приватизировались за плату, которая зависела от текущей оценки расходов на реновацию и от формы платежа, темпы приватизации были высокими. Арендная плата также росла повсюду, но разными темпами. В госсекторе она контролировалась, и чем выше была его доля, тем меньше либерализовался рынок.

Анализ, проведенный Э. Робертсом и другими авторами, показал, что страны с большим общественным сектором, скорее, склонны повышать плату за жилье, чем приватизировать и перекладывать бремя платежей по содержанию жилья на новых собственников. В то же время чем ниже был начальный уровень платы за жилье, тем медленнее он возрастал²⁴. Заметим, что оба упомянутых варианта носят нормальный рыночный характер и существенно отличаются от реализованного в России.

Подведем итог. В 1990 году соотношение «оплата жилья / доход» в Западной Европе составляло 15,9%, в странах сравнимого с Центральной и Восточной Европой уровня развития – 20%. По данным И. Тошича и Й. Хегедюша, в 1994 году этот показатель в Центральной Европе равнялся 2,7% в общественном секторе и 4,2% – в частном, в Юго-Восточной Европе – соответственно, 0,5 и 25,5%²⁵. Проблема «бедного собственника» просматривалась и здесь, занижая соотношение «оплата жилья / доход» и создавая видимость успехов, которых на деле не было.

Иначе говоря, согласно предложенному критерию, считать либерализацию жилищного рынка в «переходных» странах успешной, пожалуй, нельзя. Причем в более развитых странах достижения даже более скромные. Трудное оказалось дело, даже труднее, чем инфляция и рост ВВП.

Более комплексная оценка функционирования жилищного рынка по широкому кругу показателей, проведенная Р. Бакли и С. Ценковой, показала (по убыванию набранных баллов) следующую картину: Эстония – 32,0; Словения – 31,5; Чехия – 30,5; Венгрия – 30,0; Словакия – 28,0; Польша – 25,0; Латвия – 24,0; Болгария – 23,5;

²⁴ Ibid. P. 55–57.

²⁵ Ibid. P. 42

Литва – 19,5; Молдова – 17,0; Россия – 16,0; Армения – 15,5; Беларусь – 8,5²⁶.

Жилищная реформа в России

Советское наследие

Выше мы рассмотрели общие свойства рынка жилья, его структуру, которая в разных формах присутствовала повсюду. Теперь обратимся к особенностям российского жилищного рынка, выраставшего из советского ЖКХ.

В СССР жилищная проблема была предельно острой. В довоенный период и до середины 1950-х годов при исключительно быстром росте городского населения жилищное строительство резко отставало. Расселение в коммунальных квартирах в крупных городах стало правилом. Образ «общежития им. монаха Бертольда Шварца» из «Двенадцати стульев» Ильфа и Петрова дает представление о быте тех лет. Сразу после войны преобладало строительство в стиле сталинского ампира, рассчитанное на далекое коммунистическое будущее, причем для немногих, но не на облегчение жилищной проблемы для большинства.

Прорыв стал возможен начиная с 1954 года благодаря массовому строительству сборных домов из панелей и блоков заводского производства. За 20 лет «хрущевские» пятиэтажки («хрущобы») покрыли всю страну. Сегодня они воспринимаются со злой усмешкой, особенно на розовом склоне Крымских гор над Ливадией. Их уже сносят в Москве. Но тогда это было счастье для семей, переселившихся в отдельные квартиры с горячей водой, ванной, центральным отоплением. Это был иной образ жизни, качественно новый уровень культуры. Тогда же была сооружена большая часть эксплуатируемых поныне инженерных сетей. Однако в 1970-х годах возможности прорыва были исчерпаны, стало очевидно, что это временное решение, ставшее судьбой для живших тогда поколений, но неприемлемое для будущего.

Система управления жилищным строительством и ЖКХ, сложившаяся в те годы, сохранилась вплоть до 1990-х годов. Единственное новшество, заслуживающее упоминания, это движение жилищных кооперативов, начавшееся в 1970-х годах. С детства в моей памяти остались симпатичные таблички на стенах многих домов в родной Одессе

²⁶ Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation? Stuart Lowe and Sasha Tsenkova, eds. P. 14.

с надписью «Жилкооп». В 1920-х годах – время активного социального экспериментирования, вдохновленного революцией, – жилищные кооперативы были весьма распространены. Но эти инициативы были убиты наряду со многими другими, став жертвой сталинского строительства вертикали власти, унификации ради удобства администрации. Только через 40 лет начали возвращаться к бывшему опыту. К 1990 году было создано 14 тыс. жилищных кооперативов, но их доля в городском жилищном фонде была ничтожной – 4%, тогда как государственного сектора – 79%, в том числе жилфонда местных советов – 35%, предприятий и ведомств – 44%²⁷.

В государственном секторе домохозяйства были не собственниками, не арендаторами, а, по сути, бессрочными пользователями – безответственными и бесправными. Вся хозяйственная и общественная жизнь проходила на производстве. Жилье, бытовая сфера – область, оставленная для индивидуализма. Соседские отношения, столь сильные в деревне и старых российских городах, во дворах старой застройки, быстро рушились, особенно с началом массового жилищного строительства. Какие-то общественные заботы еще принимали на себя пенсионеры, составлявшие актив ЖЭКов и местных властей. Но местное самоуправление было изведено на корню. На субботники по благоустройству вокруг жилых домов зачастую присылали работников ближайших предприятий. Собрать жильцов подъезда на предмет уборки на лестнице или покупки перегоревшей лампочки было проблемой. С этим мы подошли ко времени рыночных реформ.

Старт реформы – приватизация квартир

Все началось с Закона «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 года № 1541-1, который определил право жильцов (квартиросъемщиков), имевших квартиры в государственном и муниципальном жилом фонде, получить их в частную собственность. При этом на собственников не возлагались обязательства, вытекавшие из права собственности: полное возмещение издержек по поддержанию собственности и оплате коммунальных услуг. Не возлагались и обязательства, вытекавшие из того, что их квартиры находились в домах, которые как целостные объекты требовали определенных расходов.

²⁷ Страйк Р. Дж., Косарева Н.Б. Реформа жилищного сектора России в 1991–1994 гг. М., 1994. С. 5.

Безусловно, это был сильный ход в пользу привлечения симпатий граждан к новой российской власти и введения в стране института частной собственности. Но все же из приведенного выше обзора видно, что с плеча попытались разругать сложнейшую проблему: обязанности собственников, по сути, остались за государством, граждане настоящими собственниками не стали и продолжали считать, что их обязанности и расходы должен нести кто-то другой. Такого варианта в странах Центральной и Восточной Европы не было, во всяком случае, формально.

В отдельных регионах были попытки передать собственность на жилье за выкуп, но федеральный закон положил им конец. Кроме того, выкуп не решал проблему, потому что главными были текущие и капитальные расходы, которые семьи при тогдашнем их состоянии и не могли взять на себя, не говоря уже о том, что попытка возложить их на население полностью ликвидировала бы политические дивиденды от широкого жеста, каким был закон.

Политические дивиденды были получены, но их быстро съела инфляция — и не только экономическая. Страна надолго оказалась в институциональной ловушке. И сегодня мы продолжаем в ней сидеть. Именно об этом слова Фельдта, приведенные в эпиграфе, но только с уточнением: использовали политические возможности, когда не было экономической необходимости.

При либерализации цен в 1992 году было решено не трогать тарифы на ЖКУ: они не были либерализованы и даже не были повышены. Квартплата осталась на уровне 1928 года — 13,2–16,5 копейки в месяц за 1 кв. м. По мнению И.В. Стародубровской, тем самым был упущен момент для формирования механизмов финансирования ЖКУ за счет потребителей, что могло бы создать у них мотивацию для быстрых институциональных изменений в этой сфере, более того, в 1992–1993 годах, когда ценовые и финансовые пропорции адаптировались к новым условиям, уровень покрытия затрат ЖКХ за счет населения резко снизился, упав почти до нуля²⁸.

Не берусь утверждать, что именно тогда, сразу вместе с приватизацией, следовало нагружать население новыми расходами, поскольку уровень жизни резко снижился. Но одно ясно: чтобы не попасть в ловушку, проводить приватизацию жилья и перекладывать на собственников бремя их обязательств следовало одновременно, во всяком

²⁸ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998. С. 719.

случае, согласованно, спланировав этот процесс во времени, как сделали балтийские страны и позднее Казахстан. Можно сказать, что Россия начала реформу ЖКХ решительно, но непродуманно. Дальнейшие шаги во многом были обусловлены таким стартом.

Концепция жилищной реформы

В 1992–1993 годах в законодательных актах нашла отражение достаточно целостная концепция жилищной реформы. Вот ее основные пункты.

Приватизация жилищного фонда. Она была проведена сразу, как говорил И.С. Силаев, тогда российский премьер: «Решили, чтоб не думать». Приватизация квартир была добровольной и бессрочной, не налагала никаких обязательств на жильцов по содержанию домов, в которых находились квартиры. Такой первый шаг во многом блокировал дальнейшее развитие реформы.

Передача ведомственного жилья муниципалитетам, к ним перешли и все расходы²⁹.

Образование кондоминиумов или ТСЖ, которые должны были подключить владельцев квартир к покрытию расходов на содержание домов³⁰. Таким образом, был выбран единственный вариант решения проблемы общих расходов по дому. Даже жилищные кооперативы «заглохли» в основном из-за ошибки законодателей: в Гражданский кодекс была введена норма о приобретении права собственности на жилое помещение в результате выплаты пая. Это, по мнению специалистов, превратило кооператив в маргинальную форму.

Предоставление жилищных субсидий тем семьям, у которых платежи за ЖКУ превышали определенный порог в семейном бюджете³¹.

²⁹ Постановление Верховного Совета РСФСР «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 года № 3020-1.

³⁰ Указ Президента РФ «О временном положении о кондоминиумах» от 23 сентября 1993 года № 2275, Закон «О товариществах собственников жилья» от 15 июля 1996 года № 72-ФЗ.

³¹ Постановление Совета Министров — Правительства РФ «О переходе на новую систему жилья и коммунальных услуг и порядка предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг» от 22 сентября 1993 года № 935.

Поэтапный переход к 100%-й оплате населением жилья и коммунальных услуг. В Постановлении № 935³² был утвержден пятилетний график увеличения доли населения в затратах на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги: 1994 год — 15–20%; 1995 год — 20–40; 1996 год — 40–60; 1997 год — 60–80; 1998 год — 100%. Порог предоставления субсидий при этом повышался с 10 до 20% совокупного дохода семьи. В начале 1996 года срок был продлен до 2003 года. Однако задача не решена и в 2009 году.

Формирование конкурентного рынка ЖКУ, разделение функций заказчика и подрядчика. В качестве службы заказчика создавались муниципальные учреждения или предприятия (МУПы), консолидировавшие деньги и интересы потребителей ЖКУ и дававшие заказы компаниям, подрядившимся для оказания услуг. МУПы должны были проводить конкурсы между компаниями, имитируя конкуренцию в условиях монополии муниципальных властей. Для полноценного рынка нужна также конкуренция покупателей, но она блокирована условиями приватизации и нежеланием владельцев квартир участвовать в ТСЖ. Кроме того, неорганизованные и пассивные жильцы не в состоянии контролировать деятельность муниципалитетов и создаваемых ими предприятий, выступающих как бы от имени жильцов. Но реально они не зависят от них, ведь средства на оплату ЖКУ муниципалитеты лишь частично получают от населения, а в значительной мере — в форме трансфертов из бюджета региона и закрепленных за местными органами налогов. Даже если бы избиратели реально контролировали их работу через выборы, СМИ и другими способами, при такой структуре рынка невозможно предотвратить сговор между местными властями и компаниями, производящими ЖКУ, не считая локальные естественные монополии. Поэтому число поставщиков ЖКУ ограничивалось вплоть до полного устранения конкуренции. Раз так, то недостижимыми становились и цели реформы — повышение качества услуг при снижении цен и издержек. Требовалось общее регулирование тарифов с их периодическим повышением.

Концепция жилищной реформы сама по себе была неплохой для своего времени, но оказалась неполной и противоречивой. Ее реализация на принятых принципах означала перманентный финансовый кризис ЖКХ, нарастающий износ жилого фонда и инженерных

³² Постановление Совета Министров — Правительства РФ «О переходе на новую систему жилья...» от 22 сентября 1993 года № 935.

коммуникаций. Внешними эффектами стали неспособность сектора платить поставщикам и, значит, регулирование и субсидирование цен на их продукцию, что тормозило преобразования в электроэнергетике и газовой промышленности. В то же время низкие доходы населения мотивировали поддержание заниженных тарифов. Приток инвестиций также был блокирован, кроме сектора элитного жилья, где и строительство, и эксплуатация жилого фонда уже базировались на чисто рыночных принципах, но при повышенных издержках и ценах.

В итоге в 1993–1996 годах:

- сложился рынок жилья, включая вторичный, но не сложился рынок ЖКУ;
- дифференцировались темпы и качество продвижения реформы по городам с учетом уровня культуры и наличия заинтересованных местных лидеров;
- доля населения в расходах на ЖКУ медленно, но росла, однако достижение финансовой сбалансированности сектора за счет повышения доли населения в платежах натолкнулось на серьезные препятствия — уменьшилась собираемость платежей при повышении тарифов, нарастали социальные протесты;
- ТСЖ как универсальная форма организации жильцов на добровольных началах развивались крайне слабо, поэтому не получалось и структуризации рынка ЖКУ.

Стоит отметить: жилищная реформа проводилась в условиях острейшего трансформационного кризиса, спада производства и снижения уровня жизни населения, борьбы с инфляцией и ограничительной денежной политики, которая принесла плоды лишь в 1997 году.

Второй этап реформы

В 1997 году с приходом в правительство младореформаторов — А.Б. Чубайса и Б.Е. Немцова — жилищная реформа получила новый импульс. Вице-премьером был назначен мэр Самары О.Н. Сысуйев, который добился рекордно высокой доли населения в оплате ЖКУ — 60%. Указ Президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» от 28 апреля 1997 года № 425 предусматривал ускорение реформы и усиление федерального контроля за ее проведением на местах. Хорошо помню заседание комиссии по реформе ЖКХ, которую возглавлял Б.Е. Немцов: представители регионов и городов один за другим отчитывались о проделанной

работе. Главный показатель — доля населения в оплате жилья и ЖКУ: ее предстояло поднять с 35% в 1997 году до 70% в 2000 году и до 100% в 2003 году (таковы были новые ориентиры).

Характерно, что этот процесс так и не был увязан с политикой доходов населения, кроме запланированного параллельного повышения федерального лимита максимально допустимой доли расходов на жилье в бюджете семьи с 16 до 25%. Еще к 2000 году планировалось довести до 100% долю жилья, обслуживаемого на конкурсной основе. Все как-то по-советски, с директивными показателями — и с тем же успехом. Главным мотивом продвижения реформы для местных властей считалась высокая доля дотаций на ЖКХ в местных бюджетах, которую предстояло снижать за счет населения, помогая бедным жилищными субсидиями³³. Вскоре порыв был остановлен информационными войнами против младореформаторов, финансовым кризисом 1998 года, двойной сменой правительства. На волне кризиса идефикс реформы ЖКХ — 100%-я оплата населением жилья — была отложена Госдумой теперь до 2008 года. Снова были заморожены тарифы при росте инфляции. Кризис сектора резко обострился.

Третий этап реформы

С 2000 года, уже при президенте В.В. Путине, начался третий этап жилищной реформы — точнее сказать, третья попытка продвижения по той же колее. 17 сентября 2001 года была принята Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы, а в ее составе — подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». Новая редакция Закона «Об основах федеральной жилищной политики», принятая в апреле 2003 года, исключила упоминание о сроке перехода на 100%-ю оплату ЖКУ населением, внесла изменения в механизм предоставления жилищных субсидий.

После 2003 года я бы отметил еще четыре важных события в продвижении жилищной реформы.

Первое: 29 декабря 2004 года был принят новый Жилищный кодекс в пакете из 27 законов, решавших многие проблемы реформы. Кодекс законодательно зафиксировал выход из ловушки, созданной некомплексной приватизацией жилья в 1991 году, — была признана

³³ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997 гг. С. 738–740.

ответственность собственника за состояние и управление жилым фондом, включая системы коллективного пользования, а также капитальный ремонт. Для этого предложены на выбор три формы управления: ТСЖ как некоммерческая организация, управляющая компания или сами собственники — хотя не очень понятно, что это значит. Если жильцы не определятся с выбором, муниципалитет сам примет решение — видимо, оставит нынешний порядок. Окончание бесплатной приватизации было намечено на 1 января 2007 года, затем перенесено на 1 января 2010 года. Но это — шаг к прояснению отношений собственности, окончательный уход от советской системы квартиропользования. Определены нормы предоставления социального жилья (этот вопрос относится к компетенции местного самоуправления), а также критерии выделения малоимущих (компетенция субъектов Федерации). Таким образом, правовая база ЖКХ обрела вполне рыночный характер. Хотя правовая норма и реальность в России всегда разделены немалым расстоянием.

Второе: с созданием компании «Российские коммунальные системы» (РКС)³⁴ бизнес действительно пошел в ЖКХ, причем не только ручной, подконтрольный муниципальным властям. Компания РКС была создана во многом потому, что А.Б. Чубайс понял: реформа электроэнергетики наткнется на непреодолимый барьер именно с этой стороны, если ЖКХ останется в нынешнем виде, хотя бы и с новым Жилищным кодексом. Он заявил, что уровень тарифов уже

³⁴ ОАО «Российские коммунальные системы» — крупнейшая частная компания, работающая в коммунальной сфере, создана 29 мая 2003 года для формирования рынка коммунальных услуг, развития коммунальной инфраструктуры российских городов и предоставления качественных услуг потребителям. Дочерние и управляемые компании РКС работают в Алтайском и Пермском краях, Амурской, Брянской, Владимирской, Кировской, Тамбовской и Тверской областях, в Республике Карелия. Компания работает на основе договоров аренды коммунального имущественного комплекса (от 1 года до 49 лет) с региональными и муниципальными администрациями. С 2006 года компания реализует масштабную инвестиционную программу модернизации объектов ЖКХ в регионах. Общий объем инвестиций достиг 4,2 млрд рублей. В 2006 году РКС успешно разместили облигационный заем на 1,5 млрд рублей, что показало интерес инвесторов к коммунальной отрасли. Для реализации проектов компания использует также собственные средства и средства акционеров. В частности, в 2007 году в результате дополнительной эмиссии РКС увеличили уставный капитал в 4 раза и привлекли 3 млрд рублей. Средства были направлены на развитие компании и инвестиционную программу. С 2005 года компания стабильно показывает положительные финансовые результаты. (См.: <http://www.roscomsys.ru/company.html>).

достаточно высок для того, чтобы сделать бизнес рентабельным, надо только навести порядок. Непонятно, правда, почему не получалось навести порядок при советской власти, без рыночных реформ. Плохо получается и сейчас. Но факт, что появление крупной межрегиональной компании делает бизнес более независимым от местных властей. Новые игроки приходят со стороны, конкуренция обостряется. По данным Фонда «Институт экономики города», на конец 2008 года частные компании поставляли жителям 46% тепла, 90% услуг по электроснабжению, 20% – по водоснабжению.

Третье: произошли заметные подвижки в развитии ипотеки – это касается рынка жилищного строительства. Идея была в ходу давно. Я еще в 1996 году выступал с предложением федеральной программы «Свой дом» – строительства семейных домов эконом-класса на ипотечные кредиты. Не вышло – вместо денег была инфляция. Тогда же ипотеку в Москве пытался протолкнуть Ю.М. Лужков, но его попытки вылились в крупные расходы для московского правительства. Условий для ипотеки еще не было. Они появляются, когда есть возможность вложить первоначальный капитал в крупный проект с длинным сроком окупаемости и когда процент по кредиту становится посильным для массового заемщика. Мы приблизились к этим условиям в последние годы, но пока не вошли в зону успеха.

А если ипотека доступна немногим, скажем, не более чем 15% населения, то она приводит к неожиданным результатам – например, к вымыванию с рынка недорогого жилья, так как строить элитные дома выгоднее и более состоятельные семьи скорее готовы вступить в ипотеку. Первоначальные взносы, сроки, проценты по кредитам все еще не для бедных. Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), основанное в середине 1990-х годов по образцу американской «Фэнни Мэй», стало получать средства и бюджетные гарантии только в 2006 году – 14 млрд рублей³⁵. Сектор ожил. И это имеет отношение и к рынку ЖКХ – следует ожидать его серьезного расширения, особенно после того, как идея малоэтажного жилищного строительства была одобрена на высшем уровне.

Четвертое: в 2005 году был принят национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Во многих отношениях он не реформа, а вместо реформы, ибо не решает главных ее вопросов. Но он и не против реформы. А лозунги типа «Дать

³⁵ РБК. 2006. № 5. С. 56.

один миллион ипотечных кредитов!», «Остановить рост тарифов на ЖКУ!», хотя и не всегда находят разумное решение, заставляют задуматься.

Таким образом, можно констатировать, что дело трудно, медленно, но двигалось. В каком-то смысле реформа ЖКХ – модельная для России: шаг вперед, шаг назад, два вбок. Однако разумных альтернатив движению к рынку нет, поэтому оно происходит. Порой возникают идеи усилить госрегулирование, как это случилось в конце 2005 года с тарифами на ЖКХ в целях борьбы с инфляцией (явный шаг назад), но затем становится ясно, что эффект не достигнут, наоборот, появляются другие проблемы, обычно старые. И приходится искать иные выходы.

Итак, движение есть, результатов нет. Почему?

Правила выращивания институтов

Я и мои коллеги³⁶ попытались проанализировать опыт российских реформ и выяснить причины трудностей культивирования институциональных изменений. Мы пришли к следующим выводам:

– для успеха реформы в условиях перехода к рыночной экономике *недостаточно принять формальную норму, закон, требуется обеспечить изменение неформальных норм, стереотипов поведения экономических агентов;*

– необходима *последовательность позитивных прецедентов*, создаваемых прежде всего властью (негативные прецеденты, особенно идущие сверху, отбрасывают назад, создают ощущение того, что нововведения нежизненны и лучше держаться привычных схем);

– *нужна комплементарность институтов*, то есть комплексность реформ: нельзя допускать того, чтобы изменение одних институтов наталкивалось на препятствия со стороны других, во всяком случае, на длительные сроки. Если такие препятствия возникают, они должны устраняться реформированием смежных областей;

– *реформы не даются бесплатно*. Приходится платить, если не деньгами, то кризисом, спадом производства, снижением уровня жизни и т.п. Лучше платить деньгами, достижением превосходства сил поддержки реформы над силами противодействия, прежде всего за счет учета интересов основных участников процесса;

³⁶ Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию / ГУ – ВШЭ // Вопросы экономики. 2005. № 5.

– приходится *преодолевать барьер большинства (распространенности нормы)*: сила институтов в том, что их придерживается большинство, а новые институты поначалу поддерживаются немногими. Найти способ преодолеть барьер большинства – дело изобретательности реформаторов;

– бывает, что реформы не усваиваются, а напротив, отторгаются или извращаются, поэтому желаемые результаты не достигаются. Происходит это чаще всего из-за того, что определенные выше требования не выполняются, вследствие чего *образуются институциональные ловушки* вроде тех, о которых я упоминал.

Попробуем теперь в этих терминах рассмотреть итоги жилищной реформы. Приватизация квартир по закону 1991 года без решения вопроса об ответственности новых собственников за содержание и ремонт домов – типичный пример нарушения комплементарности институтов. На рынке ЖКУ не появились реальные покупатели. От их имени действовали агенты, не мотивированные к выражению их интересов. Проблему формально решил только новый Жилищный кодекс, принятый через 13 лет и тут же встретивший сопротивление на пути от формальной нормы к неформальной реализации.

Не было учтено то обстоятельство, что права собственности должны быть максимально консолидированы, их распыление для нарождавшегося рынка крайне неблагоприятно, тем более в стране, приученной к государственному иждивенчеству. Правда, размышления приводят к выводу, что процесс становления рынков ЖКУ и жилья все равно потребовал бы какой-то этапности и достаточной продолжительности.

Реформа ЖКХ и политика доходов

На протяжении всего этого времени не достигался баланс интересов участников реформы. Жильцы все время проигрывали. Бизнес не получал должных стимулов, так как тарифы регулировались вроде бы в интересах населения, обычно на уровне ниже себестоимости, чтобы стимулировать снижение издержек. Но издержки не снижались, зато росли убытки. К тому же бюджеты регулярно недофинансировали предприятия ЖКХ. Значительная доля государственных средств растаскивалась в силу бесконтрольности.

Комплементарность бывает внутренняя, то есть внутри реформируемого сектора, и внешняя – в смежных секторах. Приватизация квартир без домов – это нарушение внутренней комплементарности. Требование уплаты населением 100% стоимости ЖКУ без соответствующих изменений в политике доходов – нарушение внешней комплементарности, причем макроэкономического плана.

На первый взгляд все учтено. Тем, у кого расходы на ЖКУ превышают 22% семейного бюджета, выплачивается жилищная субсидия. Но вскоре выяснилось, что если бюджет платит субсидии всем, кому положено, и в полном размере, то его расходы могут оказаться не меньше, чем объемы дотаций, ради ликвидации которых и стремимся к 100%-й оплате. Более того, субсидии в бюджетах наименее состоятельных семей могут занимать столь большую долю, что подрываются мотивации к занятости и самообеспечению. И все это происходит при сохранении установки на то, что тарифы на ЖКУ нельзя поднимать, потому что много бедняков, а доходы бедняков нельзя поднимать, потому что будет инфляция.

На самом деле доходы растут, в том числе у бюджетников и пенсионеров, то есть у тех, кому платит бюджет. Рост доходов этих наиболее уязвимых категорий граждан (к ним еще надо добавить многодетные семьи) в 2000–2005 годах даже несколько опережал официальный рост инфляции. Но он все же не компенсировал рост расходов семей на ЖКУ, тем более тот, который имел бы место, если бы тарифы на ЖКУ поднялись на уровень безубыточной работы коммунальных предприятий. Можно вернуться к тезису «Пусть снижают издержки!» А зачем? Низкие тарифы и убытки – оправдание плохой работы и благоприятная почва для откатов, теневых поборов с населения и прочей коррупции. Чтобы реально снижать издержки, нужны свободные цены и конкуренция, а они при этих условиях отсутствуют.

Замечу: все разговоры о 100%-й оплате жилищно-коммунальных услуг идут на фоне того, что нынешние тарифы на них, а также цены на электроэнергию и газ предполагаются неизменными. Именно при этом условии рапортуют об успехах: уже домохозяйства платят 70%, а в Череповце – благополучном городе на содержании «Северстали» – все 100%. Дальше дело не идет, даже при низких ценах на газ и электроэнергию. Но это значит, что либерализация рынков и в этих отраслях исключается. И там не будет условий для снижения издержек, придется тормозить реформы, сохранится перекрестное субсидирование.

Приведу данные, подтверждающие изложенное. В 2004 году доля убыточных предприятий в ЖКХ составляла 60%, этот показатель не менялся с 1998 года. Сальдированный финансовый результат – убыток (минус прибыли) составил 10,7 млрд рублей, в 1998 году – 15 млрд рублей³⁷. ЖКХ – единственная убыточная отрасль экономики: 17,6% – в 2000 году, 9% – в 2004 году³⁸. Именно с 1997 по 2000 год власти придерживались тарифы на ЖКУ на фоне роста всех остальных цен, а затем начался ускоренный рост тарифов, хотя регулирование неизменно сохранялось. В 2007 году доля убыточных предприятий в ЖКХ снизилась до 44%, сальдированный финансовый результат – убыток (минус прибыли) составил 3,4 млрд рублей, рентабельность – 0,6%³⁹.

Получая ЖКУ по субсидированным ценам, российские домохозяйства в 2001 году тратили на них, по официальным данным, 7,1% своих потребительских расходов, в 2004 году – 10,8%, в 2007 году – 11,6%⁴⁰. Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) не слишком отличались: в октябре 2002 года – 6,9%, в октябре 2005 года – 11,3%⁴¹ (табл. 7).

Таблица 7

Доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах домохозяйств по странам, %

	Швеция	Дания	Франция	Латвия	США	Мексика	Португалия
1999	28,1	28,0	23,5	21,0	15,8	12,6	9,1
2003	28,9	28,6	21,4	21,5	–	–	10,5

Источник: Housing Statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Ministry for Regional Development of the Czech Republic, 2004.

Расходы приведены в реальных, а не субсидированных ценах, отражающих различия в жилищной обеспеченности, качестве жилья

³⁷ Российский статистический ежегодник. 2005. М.: Росстат, 2005. С. 636–637.

³⁸ Там же. С. 641.

³⁹ Росстат: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-51.htm

http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-53.htm

http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-56.htm

⁴⁰ Росстат: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d1/06-36.htm

⁴¹ Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, 2002.

и конкурентности рынка ЖКУ. С учетом этого в России доля расходов на ЖКУ в семейном бюджете была заметно ниже, причем прежде всего для более состоятельных семей. Об этом свидетельствовали показатели 2005 года по 20%-ым доходным группам: I группа (наименьшие доходы) – 14,7%; II – 12,7; III – 11,1; IV – 12,1; V – 8,9%⁴². Это и понятно: на богатых приходилось больше субсидий, заложенных в ценах. В 2007 году: I группа (наименьшие доходы) – 16,5%; II – 14,4; III – 12,5; IV – 12; V – 9,8%⁴³.

На рис. 1 видно, что доходы в номинальном выражении в среднем росли быстрее инфляции.

Пенсии в 2004 году выросли по сравнению с 1997 годом в 5,53 раза, а цены – в 5,7 раза. Я не располагаю данными по бюджетному сектору в целом, но за тот же период среднемесячная номинальная зарплата работников здравоохранения выросла в 7,1 раза, образования – в 6,8 раза при среднем росте зарплаты в экономике в 7,1 раза. Таким образом, зарплата бюджетников и пенсии выросли в реальном выражении при некотором отставании пенсий (хотя в бюджетной сфере зарплата все время оставалась ниже средней по экономике) примерно на треть.

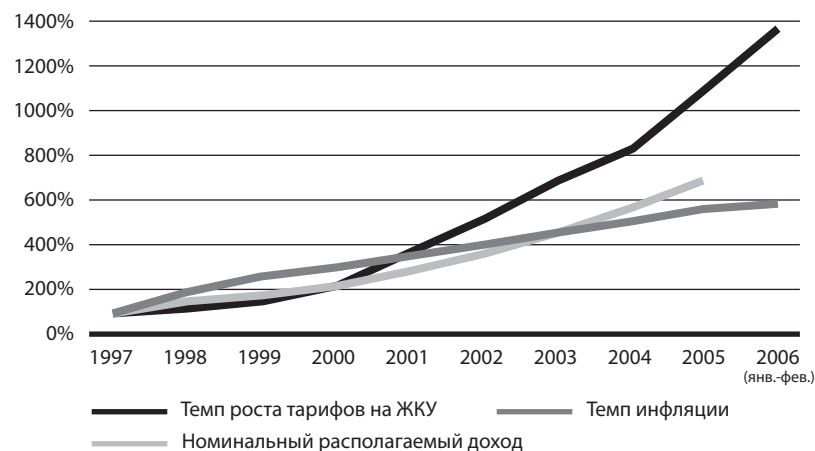


Рисунок 1. Темпы роста тарифов на ЖКУ, инфляции и номинального располагаемого дохода населения относительно базового 1997 года

⁴² Там же, 2006.

⁴³ Росстат: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d1/06-37.htm

Но тарифы на ЖКУ росли намного быстрее, отражая общий рост доходов и цен, повышение платности жилья, рост издержек вследствие отсутствия конкуренции на рынке ЖКУ и рост коррупции. Домохозяйства, как правило, аккуратные плательщики, намного аккуратнее бюджета. В трудные времена они вовремя уплачивают не менее 80% положенных сумм, а обычно — 90–95%. Но если размер платежей за ЖКУ переходит некий порог, то при тех же доходах платежная дисциплина начинает падать. И.А. Башмаков считает, что этот порог связан с долей расходов на ЖКУ в семейном бюджете. Опираясь на исследования, проведенные в 14 муниципальных образованиях, он выделяет даже два порога: порог средней доступности — 7% бюджета домохозяйства и порог предельной доступности — 15%. После первого порога начинается снижение собираемости платежей, которое отчасти можно возместить ужесточением администрирования. После второго порога собираемость падает независимо от жесткости администрирования⁴⁴. Как следует из приведенных данных, Россия в 2005 году переступила первый порог и приблизилась ко второму.

Между тем в развитых странах доля расходов на ЖКУ в бюджетах домохозяйств заметно выше (примерно 20% в странах с относительно слабой конкуренцией на рынке ЖКУ и высокой долей распределенной собственности на жилье, как в Скандинавии, и 15–16%, если конкуренция сильнее, а права собственности консолидированы, как в США). У нас на рынке ЖКУ нет конкуренции, нет и демократического общественного контроля, который отчасти может ее замещать. Права же собственности на жилье в существенной мере распределены. Поэтому следует ожидать, что рост тарифов на ЖКУ будет продолжаться, сильнее всего ударяя по бедным. Реформа, судя по всему, затягивается. Дилемма между упадком ЖКХ и неспособностью населения брать на себя все издержки по его содержанию и развитию будет обостряться.

Согласно нашим совместным с Фондом «Институт экономики города» расчетам, выполненным еще в 2002 году⁴⁵, тарифы на электроэнергию в 2007 году должны были достичь 5 центов за 1 кВт/ч против 2,3 цента в 2004 году (по данным Росстата, в 2007 году 1 кВт/ч стоил 1,45 рубля), а цены на газ — 50 долларов за 1000 куб. м против

⁴⁴ Башмаков И.А. Реформа ЖКХ: мы неправильно делаем то, что задумали, или неправильно задумали то, что делаем? // Энергосбережение. 2004. № 5–6. С. 6.

⁴⁵ Ясин Е.Г. Нерыночный сектор. Структурные реформы и экономический рост. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. С. 48.

30 долларов в 2004 году (по данным Росстата, в 2007 году 1000 куб. м стоила 51 доллар). При таких ценах стоимость ЖКУ должна была бы вырасти почти в 1,5 раза, расходы же населения, учитывая умеренный рост его доли в оплате ЖКУ, — в 2,1 раза (а с учетом возмещения накопленного износа жилого фонда и инженерных коммуникаций, то есть потребности в инвестициях на их минимальную модернизацию, имея в виду также частичную компенсацию потерь ЖКХ вследствие повышения тарифов после 2002 года, — в 2,34 раза). Таким образом, по самым скромным оценкам, расходы населения по условиям 2001 года должны были вырасти на 600–700 млрд рублей, или на 11–13% всех его денежных доходов⁴⁶. Проблема ликвидации перекрестного субсидирования между высоким и низким напряжением не решена и в 2009 году, эти деньги населению рано или поздно надо будет платить.

Расчеты, проведенные тогда же, в 2002 году, Независимым институтом социальной политики (НИСП), показали, что при повышении цен на газ и электроэнергию в указанных выше размерах и сохранении существовавших в то время условий компенсации населению роста его расходов доля жилищных субсидий в доходах всего населения выросла бы с 8,8% в 2001 году до 12,1% в 2004 году, а у наименее состоятельных 10% населения (нижняя децильная группа) — с 12,6 до 20,3%), что явно предполагает снижение мотиваций к труду. Рост расходов населения был бы при этом компенсирован на 15,8%⁴⁷.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в ходе жилищной реформы при общих условиях ее проведения население несло и несет ощутимые потери, поэтому поддержки реформы с его стороны ждать не приходится. Баланс интересов нарушается, преобладают силы противодействия. Это — прямое следствие некомплексности реформ, отсутствия внешней комплементарности. Пора понять, что успеха в таких условиях не будет.

Схематично очерчу возможное решение, о котором писал уже не раз⁴⁸. Я считаю, что надо повысить зарплату бюджетникам и пенсии в размерах, полностью и с избытком компенсирующих либерализацию рынков электроэнергии и жилищно-коммунальных услуг. При этом следует открыто заявить, что половина прироста доходов уйдет на компенсации; жилищные субсидии останутся, но их будет получать

⁴⁶ Там же. С. 53.

⁴⁷ Там же. С. 56.

⁴⁸ Там же.

меньше домохозяйств и в меньших размерах; предполагаются реформы в бюджетных учреждениях.

Предвижу возражение: это же верная инфляция. Да, риск есть. Но суть в том, что мы увеличиваем расходы бюджетов, поднимая доходы определенных категорий граждан до уровня реальной стоимости их труда, включая те услуги, которые они до сих не оплачивали или оплачивали частично. Одновременно повышаются, точнее, освобождаются от контроля цены на эти услуги, и начинает работать рыночный механизм в новом сегменте. Даже если цены будут освобождены не совсем, все равно рыночные отношения, пусть несовершенные, расширятся. Возрастет поступление налогов от реализации товаров и услуг на новых рынках, формируя средства, необходимые для покрытия новых расходов, по крайней мере, частично. Повысится денежный спрос. Одновременно должно вырасти денежное предложение. При данной величине ВВП повысится монетизация экономики соответственно расширению рыночного сектора.

Да, я предлагаю сделать величину компенсации больше, чем рост цен на новые рыночные услуги. Помимо угрозы инфляции, подобная операция предполагает изменение относительных цен во всей экономике, для смягчения ее последствий может понадобиться увеличение денежного предложения. Но зато повышенная компенсация меняет баланс сил, реформа получает поддержку самой массовой группы населения. В итоге в экономике развязывается цепочка проблем — не только рынка ЖКУ, но и электроэнергии и газа. К ним следует присовокупить также расходы семей на взносы в пенсионные фонды, на социальное и медицинское страхование, которые они тоже должны делать в постиндустриальной рыночной экономике и на которые их сегодняшние доходы не рассчитаны. Новые рынки при условии появления хотя бы несовершенной конкуренции позволили бы в конечном счете повысить качество услуг, привлечь инвестиции и взять под контроль цены.

В 1992 году тоже было ясно, что либерализация цен вызовет инфляцию. Значило ли это, что либерализация была не нужна? Конечно, нет. Сейчас речь, по сути, идет о том, чтобы довести дело до конца, чтобы рынки работали везде, где они могут работать эффективнее чиновного администрирования. Кроме того, разумное бюджетирование и разумная денежная политика могут вообще исключить угрозу инфляции.

Мы снова сталкиваемся с ситуацией, когда экономически целесообразно — политически рискованно. Подождем, пока станет поздно?

Еще раз о рынке жилья

Новое строительство и ипотека

Выше мы уже затрагивали этот вопрос, сейчас мне хотелось бы остановиться на острых моментах развития рынка строительства жилья, тесно связанных друг с другом: на увеличении предложения, росте масштабов жилищного строительства и ценах на недвижимость.

В конце апреля 2006 года в Госдуме были проведены парламентские слушания по национальному проекту «Доступное жилье». Как выяснил Фонд «Общественное мнение», этот проект вызывал наибольший интерес у граждан: 61% семей хотели улучшить свои жилищные условия, жилье 25% опрошенных находилось в плохом или очень плохом состоянии, но только 9% сказали, что могут приобрести жилье за собственные или заемные средства⁴⁹.

Из *табл. 8* видно, что очередь за 17 лет сократилась в 3,4 раза, но в основном за счет того, что люди потеряли надежду на очередь — символ советской эпохи и перешли в разряд покупателей и заемщиков, а также строителей домов (своим трудом или в качестве дольщиков). Рыночные отношения наступают. Но для большинства семей с низкими и средними доходами новое жилье по-прежнему недоступно, поскольку их доходы не включают ту часть стоимости воспроизводства рабочей силы, которая должна быть израсходована на приобретение жилья, равно как и на оплату стоимости ЖКУ.

Жилье как товар длительного пользования и вид недвижимости, связанный с землей, предполагает возможность приобретения его в кредит, предоставляемый на длительные сроки и доступный по крайней мере 60–70% домохозяйств. Без этого полноценный рынок жилья в принципе не может возникнуть. Либо возникает как сравнительно небольшой сегмент для людей, которым кредит вообще не нужен, или для тех, кто немного уступает первым по состоятельности и способен обслуживать дорогой кредит по высоким рыночным ставкам.

Можно сказать, что семьи должны больше зарабатывать, а для этого требуется большая, чем у нас, производительность. Это правда, но не вся. Другая ее часть состоит в том, что рынок труда у нас крайне несовершенен. Зарботки зависят не только от вашей квалификации, умений и стараний. Одно дело — работать в «Газпроме» или ГАИ и совсем другое — в школе или музее.

⁴⁹ Московские новости. 2006. № 16.

Таблица 8

Предоставление жилых помещений в 1990–2007 годах

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Семьи (включая одиноких), состоявшие на учете в качестве нуждающихся в жилье (на конец года)										
тыс. семей	9964	7698	5419	4857	4428	4429	4180	3384	3118	2911
% от общего числа семей (включая одиноких)	20	15	11	10	9	11	10	7	6	6
Семьи (включая одиноких), получившие жилье и улучшившие жилищные условия (за год)										
тыс. семей	1296	652	253	242	229	227	229	151	139	140
% от числа семей, состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилье	14	8	4	5	5	5	5	4	4	4

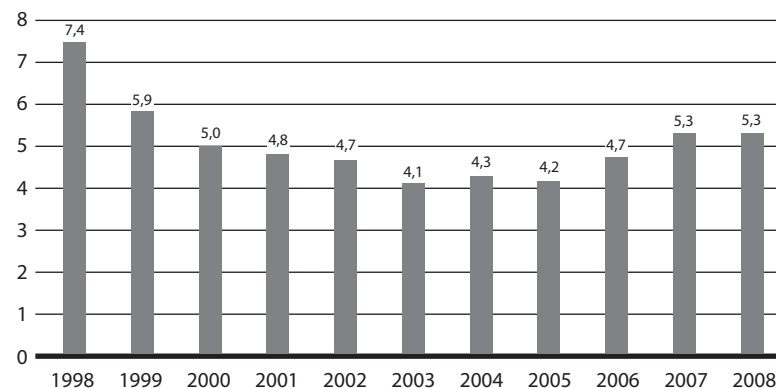
Источник: Росстат: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_13/IssWWW.exe/Stg/d1/06-48.htm

Третья часть правды – в несовершенстве самого строительного рынка, где царит неравенство условий конкуренции, вследствие чего цены на недвижимость сильно завышаются – более 25%. Понятно, что менее состоятельным семьям оплачивать еще и монопольные и коррупционные доходы строителей и чиновников не под силу. Аналогичная картина на рынке ЖКУ, но там, бывает, нет условий для конкуренции, а здесь они есть, и дело за тем, чтобы «подвинуть» интересы тех, кто ей мешает. Пока это не сделано, большая часть спроса концентрируется в сегменте элитного жилья и домов бизнес-класса. Остальные граждане продолжают стоять в государственной очереди или оказываются среди обманутых дольщиков.

К этому стоит добавить, что недвижимость стала одной из наиболее выгодных сфер вложения капиталов. Риски, в том числе связанные с государством (их рост вызвал спазм деловой активности в 2003–2005 годах), здесь намного ниже, чем, скажем, в нефтяной промышленности или с «голубыми фишками». Предложение капитала в этой сфере превышает спрос на него со стороны строителей и девелоперов, которые опасаются долговременных инвестиций. Вот и растут цены, одновременно повышая ценность услуг тех, кто

оформляет земельные участки и участвует в прохождении проектов строительства. В 2009 году в Москве средняя цена 1 кв. м достигала 4 тыс. долларов при годовом доходе 19 тыс. долларов.

Индекс доступности жилья, по расчетам Фонда «Институт экономики города», упал с 7,4 года в 1998 году до 4,1 года в 2003 году и затем постепенно вырос до 5,3 года в 2008 году (рис. 2). Индекс доступности жилья рассчитывается как отношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры (общей площадью 54 кв. м) к среднему годовому доходу семьи (3 человека). Он показывает время, за которое семья может накопить средства для приобретения квартиры, откладывая все свои доходы. Данный показатель не учитывает возможности приобретения жилья с помощью ипотечных кредитов и отражает лишь фактически сложившееся соотношение средних цен на жилье и средних доходов.



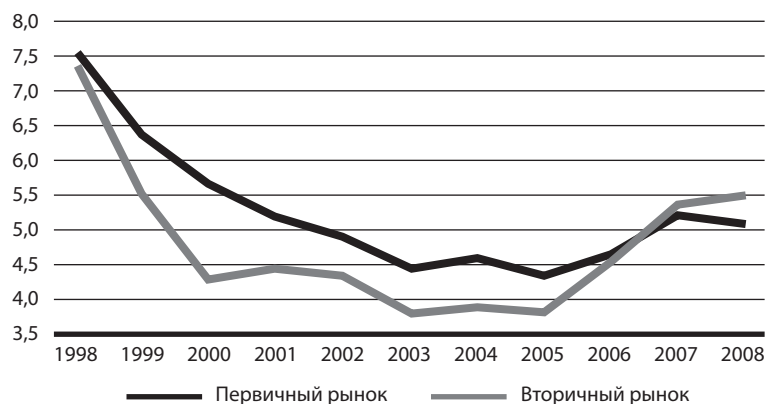
Источник: Рассчитано по данным Росстата Фондом «Институт экономики города».

Рисунок 2. Индекс доступности жилья в России, лет

Индекс доступности жилья на первичном и вторичном рынках представлен на рис. 3.

Средний ипотечный кредит в марте 2006 года составлял 450 тыс. рублей, ежемесячный платеж – 6,5 тыс. рублей, или около 80 тыс. рублей в год⁵⁰. Условия кредита были доступны не более чем 15–20% домохозяйств, способных ежемесячно платить 6,5 тыс. рублей.

⁵⁰ Коммерсант. 21 марта 2006 года.



Источник: Рассчитано по данным Росстата Фондом «Институт экономики города».

Рисунок 3. Индекс доступности жилья в России на первичном и вторичном рынках*, лет

* Индекс доступности жилья на первичном (вторичном) рынке рассчитывается в предположении, что семья приобретает жилье по ценам первичного (вторичного) рынка.

По нашим оценкам, основанным на данных РМЭЗ-2006, номинальный среднегодовой доход домохозяйств составлял около 160 тыс. рублей, то есть на уплату ипотечного кредита уходила примерно половина дохода семьи. Только в верхнем квинтиле оплата ипотечного кредита укладывалась в четверть доходов семьи⁵¹. Генеральный директор АИЖК А.Н. Семеняка писал, что в 2006 году ипотечный кредит брали на улучшение жилищных условий в среднем на 20–25 кв. м.

Тем не менее, объем ипотечного кредитования непрерывно рос. По данным Агентства ипотечного жилищного кредитования, в 2005 году выдано ипотечных кредитов на 44 млрд рублей, в 2006 году – 263 млрд, в 2007 году – 556 млрд⁵². Накануне кризиса, в марте 2008 года, средний ипотечный кредит составлял 728 тыс. рублей, ежемесячный платеж – 9,7 тыс. рублей, или более 116 тыс.

⁵¹ Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, 2006. С. 6, 11.

⁵² Доклад генерального директора АИЖК А.Н. Семеняки «Итоги и перспективы развития ипотечного жилищного кредитования в России» на конференции «Ипотечное кредитование в России» 28 марта 2008 года. – <http://www.ahml.ru/rep.shtml>

рублей в год, при совокупном доходе заемщика в среднем 32,6 тыс. рублей⁵³. Отсюда вывод: даже при благоприятной экономической ситуации кредиты на приведенных условиях не станут массовыми, а жилье – доступным. Нужны новые решения.

Формирование рынка доступного жилья

Одно из таких решений: чтобы бороться с коррупцией и слишком уж «интимными» отношениями между крупными компаниями и местными властями, государство должно реально содействовать ускорению формирования рынка доступного жилья. Здесь я вижу две возможности – опять же повышение заработной платы бюджетникам и активизацию малоэтажного строительства.

Повышения зарплаты бюджетникам. Их нынешняя низкая оплата – это диспропорция, обусловленная прежде всего советской традицией платить зарплату только на текущие расходы, а также традицией финансистов держать на государственном коште людей «числом побольше, ценою подешевле». Между тем цена труда наемных работников государства в значительной мере формирует уровни зарплаток во всей экономике. Она, в частности, во многом определяет ценность и привлекательность интеллектуального труда, а также мотивы для бизнеса заниматься инновациями. Ее повышение вызвало бы изменения относительной цены рабочей силы во всех секторах экономики. Опасения же относительно инфляции в этом случае преувеличены, в частности, по сравнению с инфраструктурными проектами: вложения в них делаются сразу, а отдачу они дают не скоро. Заработная же плата врачей, медсестер, учителей, библиотекарей тратится сразу и на приобретение преимущественно отечественной продукции и услуг – в частности, квартир и домов, возврат полученных на их приобретение кредитов.

Хочу подчеркнуть, что мировой экономический кризис, добравшийся до России к осени 2008 года, и острая проблема снижения инфляции до уровня нормального для страны с рыночной экономикой, которую наконец следовало бы решить в процессе преодоления кризиса, казалось бы, ставят задачу повышения зарплаты бюджетников за пределы возможностей. Но на самом деле это не так. Действительно, между обеими задачами есть противоречие – такое, какими полна жизнь общества. Но они должны решаться шаг за шагом. Низкая

⁵³ Там же.

оплата труда бюджетников — это институциональная проблема и крупная структурная диспропорция, которую необходимо устранить. Кризис и высокая инфляция — проблемы макроэкономические и ограниченные во времени. Рано или поздно они будут решены. Но вопрос о зарплате бюджетников — это вопрос расширения сферы рыночных отношений (в том числе в образовании и здравоохранении) и стимулов, которые призваны преодолеть иждивенчество и патернализм. Вопрос адаптации к жизни в постиндустриальном обществе.

Малоэтажное строительство. Полагаю, что пора наконец-то приступить к реализации национальной программы «Свой дом». Это можно сделать и посредством национального проекта «Доступное жилье». Я говорю о программе «Свой дом» потому, что в 1990-х годах, работая в правительстве, под этим названием я предложил программу строительства недорогих семейных домов из современных материалов. На самом деле не важно, как ее называть. Важно, чтобы в любой приемлемой форме российское правительство вложило в массовое строительство семейных домов крупные средства, развив рынок ипотечного кредитования.

Хочу заметить, что подобную программу я не стал бы противопоставлять другим видам строительства жилья. Выбор должен определяться расчетом. У семейных домов, пусть не под Москвой, есть большие преимущества. Но нужны и вложения. Стартовый капитал необходим, чтобы дать сильный толчок ипотеке и развитию отсутствующей производственной базы. Дело в том, что между открытием первой волны кредитов и началом их возврата в ощутимых размерах, когда возникнет финансово состоятельная рыночная система, образуется своего рода провал, который может быть заполнен только крупными начальными инвестициями, непосильными для отдельных компаний. Они могут быть изысканы на финансовых рынках — например, через выпуск облигаций АИЖК, если они будут привлекательны для институциональных инвесторов и широкой публики.

Стремясь продвинуть программу «Свой дом», я, находясь в командировке в США, пытался подготовить реализацию схемы приобретения облигаций АИЖК американскими пенсионными фондами под гарантии ОПИК — правительственного агентства США по поддержке инвестиций за рубежом. Похожую схему, обеспечившую массовое строительство семейных домов в 1950–1980-х годах, реализовало в США агентство «Фэнни Мэй». О том, как в итоге изменилась структура собственности жилья в этой стране, мы уже говорили.

Однако у нас в 1990-х годах из этой затеи ничего не вышло: нужна была серьезная поддержка со стороны первых лиц государства, а они были заняты другими проблемами. Условия реализации этой схемы предполагают также готовность к ней финансовых рынков, бизнеса и населения как заемщиков. В том числе нужно было в законодательном порядке решить вопрос о выселении из построенных домов несостоятельных заемщиков. Тогда таких условий не было. Сейчас законодательная возможность уже есть. Это первый способ.

Второй способ — государственные инвестиции, предпочтительно через субсидирование процентной ставки по банковским ипотечным кредитам для выравнивания доходности различных видов банковского кредитования. Если такие инвестиции осуществляются в достаточных масштабах, то АИЖК может дополнить их выпуском облигаций, которые размещаются на рынке и доверие к которым повышается в силу активного участия в проекте государства. Кризис сильно изменил обстоятельства, но проблему не снял. Более того, завтра встанет проблема выхода из кризиса и вложений, эффективных в этом смысле. Жилье — как раз то, что нужно.

Считал бы также целесообразным:

- объявить конкурс на серию проектов семейных жилых домов стоимостью не дороже 700–800 долларов за кв. м, включая иностранных участников, с последующей широкой рекламой предложенных проектов;

- поручить местным властям выделить земельные участки под застройку с выкупом земель федеральным правительством (АИЖК) и подготовкой проектов оснащения поселков дорогами и инженерными коммуникациями по приемлемым ценам;

- АИЖК — предоставлять кредиты на дом вместе с земельным участком под залог строящихся домов или рефинансировать объединяемые в пулы банковские кредиты, выпуская ипотечные ценные бумаги, как уже делается⁵⁴;

- выделить АИЖК государственные инвестиции на сумму не менее 5–7 млрд долларов, чтобы поддержать предоставление ипотечных кредитов по 80–150 тыс. долларов на 30 лет под 5–6% годовых (субсидирование рыночной ставки) с первоначальным взносом 5%. Условие — снижение инфляции до 4–5% годовых на выходе из кризиса;

⁵⁴ Коммерсант. 21 марта 2006 года.

– привлечь частный бизнес к строительству, поставке оборудования и стройматериалов с использованием конкурсов; побеждает тот, кто предложит самую низкую цену за требуемое качество;

– привлекать иностранный капитал, в том числе для приобретения облигаций АИЖК под государственные гарантии.

Такая программа позволит создать спрос на жилье эконом-класса, снизить цены на недвижимость в более дорогих сегментах рынка. Несомненно, участие государства в подобном проекте грозит дополнительной коррупцией. Ей можно было бы противопоставить общественный контроль со стороны будущих владельцев жилья – получателей ипотечных кредитов. Многие проблемы нашего жилищного рынка при этом были бы решены.

ЖКХ и демократия

Советская привычка жива в умах российских экономистов и политиков: настоящая экономика – это тяжелая промышленность, нефть, космос, все, что далеко от повседневных нужд людей, но возмечивает государство. По этой логике ЖКХ – последняя спица в колесе. Может быть, пора взглянуть на мир по-иному?

Выше, по сути, было показано, что на стадии постиндустриальной модернизации ЖКХ оказывается в центре развития общества, особенно в переходный период. Его продукты нельзя экспортировать, как нефть, но это важнейший фактор национальной конкурентоспособности.

Жилье – после питания – самая чувствительная в социальном плане сфера человеческого бытия. Но если потребность во вкусной и здоровой пище удовлетворяется сравнительно легко (не будем принимать в расчет вредные престижные излишества), то жилье, его интерьер и среда – бесконечный источник спроса и фактор развития средств его удовлетворения, а значит – роста экономики. Это одновременно и фактор влияния на образ жизни, на менталитет людей. Дом – семейное гнездо, семья в нем становится прочнее. Собственный дом – фактор автономии человека. Как показывает мировой опыт, сострадание и солидарность – ценности, необходимые для сплочения общества, – из него вырастают скорее, чем из коммунальной квартиры или бетонных клетушек в «хрущобах».

Здравоохранение, образование, пенсионная система – тоже важнейшие пункты в постиндустриальной повестке дня. Однако результаты их реформирования сказываются через много лет. Эффекты же успешных преобразований в ЖКХ дают о себе знать почти сразу.

Особенности рынка ЖКХ. Представим, что все позитивные рекомендации, в том числе по части внешней комплементарности, то есть реформ в смежных секторах, выполнены. Гарантирует ли это успех? Думаю, нет. Требование комплементарности должно быть распространено за пределы экономики.

Напомню сказанное вначале относительно рынка ЖКУ: конкуренция возможна лишь несовершенная, велика роль естественных монополий, регулирование со стороны государственных (через законодательство) и муниципальных органов неизбежно, причем в осязаемых масштабах. Во многих регионах и городах, где объем рынка невелик, они будут оказываться единственными представителями интересов населения перед продавцами жилья и ЖКУ. Предотвратить злоупотребления бюрократии и одновременно улучшить качество рынка ЖКУ может только демократический общественный контроль. Наряду с ипотечным кредитованием он обеспечивает полноту рынков, снимает асимметрию информации. Политическая конкуренция восполняет недостаток конкуренции экономической.

Национальные особенности. Но что делать, если граждане пассивны и не настроены отстаивать свои права? Если России не присуща «средняя область культуры»: в доме – чистота и порядок, государственным делам – почет и уважение, но между ними, что касается уборки в подъезде или благоустройства города, – пустота⁵⁵? Если в советское время вся жизнь была организована по производственному принципу – на предприятии, в организации, а не по месту жительства, на которое не хватало ни времени, ни сил? Выход один – назначить чиновников, дать им деньги и проверять, как они их тратят. Таковы аргументы тех, кто настаивает на учете национальных особенностей России в государственном устройстве.

Проблема действительно существует, и очень трудная, в том числе для власти. Предлагаемые ею решения не лишены оснований, но они, имею в виду «вертикаль власти» и управляемую демократию, неоднократно выдвигались, обосновывались и неизменно заходили в тупик. Потому что на первый взгляд наиболее эффективные

⁵⁵ Лосский Н.О. Избранное. М.: Правда, 1991. С. 56.

решения всегда оказывались в интересах власти, стремившейся избавиться от контроля, и оборачивались коррупцией, подавлением гражданской активности и всякой свободы, воспринимаемой как хаос. Вот и не складывалась в России низовая общественная жизнь. Только дело не в том, что русские по природе своей ленивы и равнодушны, они таковыми кажутся, поскольку практически всю свою писаную историю были подавляемы государственным деспотизмом – то царским, то советским⁵⁶.

Эффективность и стабильность двойного назначения. 19 ноября 2004 года, разъясняя в интервью представителям федеральных телеканалов причины отмены прямых выборов губернаторов, В.В. Путин отметил, что он не нуждался в дополнительных прерогативах, имел со всеми губернаторами хорошие отношения, но не был удовлетворен функционированием сложившейся политической системы. Она, по его мнению, была неэффективной, и это он понял сразу в 1999 году, еще будучи председателем правительства.

Во-первых, во многих регионах, особенно в национальных республиках, выбирают лидеров не по деловым качествам, а по этническому принципу или по иным соображениям, потому что нет развитого гражданского общества и реально функционирующей многопартийной системы, где все этнические, экономические и религиозные отношения перемалывались бы в одном котле.

Во-вторых, в регионах возрастает влияние экономических групп и кланов, которые борются за передел собственности, деформируя региональное управление отнюдь не в интересах избирателей.

В-третьих, выборность губернаторов разрушала единство исполнительной власти и подталкивала к строительству параллельной системы федеральных исполнительных органов с «обесточиванием» властных полномочий губернаторов.

В-четвертых: «мы должны создать такую систему власти и управления в стране, которая превентивным образом не позволила бы

⁵⁶ Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2005. Авторы насчитывают четыре катастрофы, пережитые российской государственностью в основном по этой причине. Я бы вычел первую катастрофу: Киевская Русь пала жертвой повсеместно и закономерно имевшей место в Европе феодальной раздробленности. Но затем Московская Русь до Ивана Грозного, империя Романовых до начала XX века и советский коммунизм развалились из-за возведенного в принцип абсолютизма центральной власти.

раскачать такое общество и государство и обрушить наши государственные структуры»⁵⁷.

Не буду разбирать эти пункты. Скажу только, что все они вполне логичны и подчинены как бы одной цели – повысить эффективность управления. Особенно характерен четвертый пункт: это и ответ на вопрос о связи отмены выборности губернаторов с терроризмом, и подчеркивание важности политической стабильности для развития страны. Но это такая стабильность, которая достигается ограничением инициативы и числа людей, влияющих на принятие решений. Это, я бы сказал, стабильность «двойного назначения» – чтобы рисков было меньше и для страны, и для той команды, которая сейчас отождествляет свои интересы с интересами страны, в чем мало кто за ее пределами убежден. Текущая эффективность и стабильность, тем более если их намерены сохранять в течение 10–15 лет посредством создания у нас на глазах чрезвычайно жесткой политической системы, имеют высокие шансы превратиться в свою противоположность. Прежде всего потому, что делают ставку на бюрократическую рациональность в среде, далекой от идеалов не только М. Вебера, но и Конфуция, им критикуемого. Ни тот, ни другой не предполагали наших масштабов коррупции и чиновничьего произвола.

Рынок и бизнес, движимый корыстными интересами, кажутся менее надежными инструментами прогресса. Тем более это касается малокультурных избирателей. Да, они являются источниками неопределенности, но вместе с ней – инициативы и энергии, и от них можно ждать неординарных решений.

И что еще более опасно: следование вышеозначенным критериям снова сталкивает Россию в традиционную колею государственного деспотизма, уже не раз доказавшего свою неспособность содействовать устойчивому развитию страны, чреватого новыми кризисами. И это после того, как мы еле-еле из последнего кризиса выбрались.

Часто спорят, дополняют ли друг друга рынок и демократия, могут ли они существовать друг без друга. Я позволю себе процитировать бывшего президента Бразилии Фернандо Кардозо: «Только демократия способна укротить такое буйное животное, каким иногда может оказаться рынок»⁵⁸. Я вижу в этих словах подтверждение моей мысли о связи демократии и рынка в ЖКХ.

⁵⁷ <http://www.religare.ru/print+12056.htm>

⁵⁸ Кардозо Фернандо. Только демократия может укротить рынок // Россия в глобальной политике. 2005. № 5. С. 196.

Закон о местном самоуправлении. Но какое все это имеет отношение к такой прозаической вещи, как реформа ЖКХ? Самое прямое. Жилье, свет, тепло, чистая вода — блага, составляющие жизненные интересы всех людей. Власть жалуется на неразвитость гражданского общества. На этих интересах, казалось бы, и следует его развивать. На вопрос — не стоит ли отменить и выборы мэров, продлить вертикаль власти до конца? — Путин ответил: «Все возможно, но, думаю, нецелесообразно, потому что из Москвы и даже из крупного регионального центра не дотянуться до эффективного решения всех стоящих на местах проблем»⁵⁹. Он также говорил, что такое решение противоречило бы Конституции, которая гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Губернаторы, полагаю, не разделяют его мнения: почему это они не могут дотянуться до муниципалитетов, если президент может дотянуться до них?

Однако в данном случае В.В. Путин был прав, хотя и не совсем логичен. С точки зрения логики эффективности подчинить мэров еще важнее, чем губернаторов, — Путин сам отмечал, что в нижнем звене меньше ответственности. Но та ли эта логика?

Впрочем, не стоило беспокоиться. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, по мнению специалистов, отвечал современным стандартам. Но он же предусмотрел делегирование государственных полномочий местным властям, а вместе с ними — и соответствующее финансирование сверху. Вместе с трансфертами из региональных бюджетов доходная база местного самоуправления стала формироваться сверху на 95%. Еще 5% — это закрепленные налоговые источники, то есть поступления от налогов, утвержденных федеральным законодательством и зачисляемых по нормам, ежегодно одобряемым в региональных центрах. И это — ради эффективности.

Но — без нас, без избирателей, без граждан. У нас по-прежнему нет никаких мотивов, чтобы проявлять инициативу в местах проживания, активно участвовать в ТСЖ или хотя бы считать важным контролировать их и тех, кто выбирается в местные органы власти.

Памяти В.И. Доркина. 6 мая 2006 года «Известия» сообщили о том, что удалось задержать наемного убийцу В.И. Доркина, мэра подмосковного города Дзержинский. Основная версия убийства — спор городской администрации с фирмами, которые вели разработки

⁵⁹ <http://www.religare.ru/print+1205+6.htm>

местных карьеров. В той же заметке говорилось о злоупотреблениях в администрации, выявленных прокурорской проверкой. И еще о том, что В.И. Доркин был известен как человек, с начала 1990-х годов отстаивавший права провинциальных городов на самостоятельную местную власть, и один из лидеров движения за местное самоуправление. Сограждане трижды избирали его мэром.

Приведу выдержку из выступления В.И. Доркина на семинаре в Фонде «Либеральная миссия» 6 марта 2003 года, где обсуждался проект Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: «Что новый закон будет означать для нашего муниципалитета? В первую очередь отмену устава, где система органов местной власти прописана в соответствии с Конституцией. Почему мы теперь должны отказываться от него? Это абсолютно неуважительно по отношению к населению, проголосовавшему за устав. Почему с приходом нового чиновника нам надо менять всю систему? Надо ценить то, что есть. Надо признавать те муниципальные образования, где местное самоуправление состоялось. Там живут способные и свободные люди, которые сами научились все делать в соответствии с Конституцией и законом. И помощь чиновников нам не нужна.

Сама суть закона представляет опасность для муниципальных образований, которые за эти годы стали лидерами, достигли определенных успехов, потому что они стали неудобны как губернским, так и федеральным властям. В этих муниципалитетах живут самостоятельные люди, которые могут отстаивать свои права и сформулировать свою точку зрения. Поэтому в первую очередь реформа (местного самоуправления. — Е.Я.) затронет эти муниципальные образования. Их будут включать в состав районов, урезать бюджеты. С ними поступят так, чтобы им больше не хотелось свободы»⁶⁰.

Мы видим реальное противостояние двух позиций: эффективность ради удобства бюрократического управления против свободы и самостоятельности, рождающих ответственных граждан. Интересно получается: бывший президент обосновывал свои изменения в политической системе незрелостью гражданского общества, и в то же время подстриганием всех под один ранжир губились ростки того самого гражданского общества. Зачем равняться на отстающих? Дайте возможность более активным уходить вперед, тянуть за собой

⁶⁰ Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления. М., 2003. С. 140.

остальных. Выстрел в Виктора Ивановича Доркина — это выстрел в гражданское общество. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в редакции от 6 октября 2003 года был ковровым бомбометанием по всем Доркиным всей России, которой их так не хватает.

Опасность этого закона также в том, что он был некомплементарен жилищной реформе, по духу противоречил ей, ибо последняя ориентирована на рыночные, а не бюрократические принципы. Бюрократия препятствует ее успешному завершению. Кроме того, этот закон, как и ликвидация выборности губернаторов и многие другие шаги нынешней власти, создал негативные прецеденты, подрывающие веру людей в то, что инициатива и предприимчивость, гражданская активность будут поддержаны публичными институтами.

Наглядный пример подтверждения правоты В.И. Доркина: город Дзержинский присоединили к Люберецкому району Московской области. И его жители, привыкшие к четкому порядку работы городских служб, стали записываться с пяти часов утра в Люберцах, чтобы получить необходимые им справки.

Но не все так безнадежно. Есть люди, которые продолжают дело Виктора Ивановича. Позволю себе процитировать А.М. Клешко, председателя постоянной комиссии Законодательного собрания Красноярского края по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию институтов гражданского общества: «Главное, в чем были наши претензии к 131-му закону, что он, называясь “Об общих принципах организации МСУ”, является абсолютно не федералистским, а унитарным. И регионы лишены значительного объема возможностей правового регулирования в вопросах местного самоуправления. Видимо, федеральный законодатель исходил из того, что, дескать, в регионах не очень умные люди, они не защищают МСУ. Но, например, в Красноярском крае двухуровневая модель была введена не 131-м законом, а гораздо раньше. Полномочия между поселениями и районами мы распределили краевыми законами в 1998–1999 годах. Смешанную модель мы создали тоже раньше — в 1996 году я уже избирался депутатом городского собрания по партийному списку. Посыл федеральных властей, что регионы отсталые и не позволяют реализовать все новаторские идеи, в том числе в организации местного самоуправления, сам по себе ущербный. Для большинства регионов Федеральный закон № 131, безусловно, прогрессивен. Но для нас он оказался проблемным — там нет механизмов его более

тонкой настройки под конкретные потребности территорий»⁶¹. Как мы видим, проблема, поставленная В.И. Доркиным, понятна многим. Рано или поздно ее придется решать на путях демократии, начиная снизу, с ЖКХ и местного самоуправления.

Подводя итоги

Подытожим сказанное.

Рынок ЖКУ обладает важными особенностями, ведущими к ограничению конкуренции. Поэтому переход в этой сфере от планового к рыночному хозяйству наталкивается на многие трудности и проблемы. Тем не менее, формирование конкурентной или квази-конкурентной среды, обеспечивающей высокое качество услуг с умеренными ценами, возможно.

Должны быть созданы предпосылки для либерализации цен (тарифов) в более широком масштабе. Там, где регулирование цен неизбежно (естественные монополии), задача рынка состоит в том, чтобы приближать цены к области равновесия, в котором достигается баланс интересов производителей и потребителей. Регулирование должно вводиться временно и желательно на короткие сроки.

Конкуренции на рынке ЖКУ содействует консолидация собственности. Желательно, чтобы покупатели и продавцы были примерно равны по силе. Предпочтительна американская модель — преобладание собственников домов плюс меньшее число арендаторов в частном и общественном секторах. Распределенные формы собственности приемлемы там, где есть навыки самоуправления и развитые институты гражданского общества.

В переходной экономике в конце концов необходимо привести в равновесие цены на рынке ЖКУ и доходы землевладельцев и арендаторов. Эти доходы для большинства должны покрывать стоимость воспроизводства рабочей силы, включая расходы на содержание и аренду жилья, оплату коммунальных услуг, а также взносы семей в пенсионные фонды, на социальное и медицинское страхование, расходы на образование за вычетом государственных программ.

В условиях России это означает повышение в первую очередь заработной платы и пенсий до уровня, компенсирующего с избытком

⁶¹ Время новостей. 18 мая 2006 года.

рост расходов на оплату ЖКУ. Угроза инфляции, повышения которой ожидают в этом случае большинство экономистов, не больше, чем при реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Но при этом будут расширяться рыночные отношения, вырастет до нормального уровня монетизация экономики. Если не удастся завершить этот процесс за год, его можно спланировать на более продолжительный период. Принципиально важно, чтобы люди, чья зарплата или пенсии повышаются, знали: часть повышения компенсирует подорожание ЖКУ.

Повышение оплаты труда бюджетников должно сопровождаться реформами в отраслях бюджетной сферы — прежде всего в образовании, здравоохранении, госаппарате. Реформы должны предусматривать по мере возможности увязку размеров государственного финансирования с результатами работы. Такие реформы начаты, но проводятся очень медленно. Должна быть продолжена также пенсионная реформа, предполагающая участие всех граждан в формировании своих пенсионных накоплений, и нужно в мягкой, социально приемлемой форме повышать пенсионный возраст.

Необходимо значительно увеличить масштабы жилищного строительства с развитием ипотечного кредитования на приемлемых для большинства семей условиях. Усилия правительства в этом направлении следует приветствовать, в том числе поддержать программу дешевого малоэтажного строительства: за 20–30 лет две трети российских семей должны иметь семейные дома в качестве первого или второго жилья. Чтобы стимулировать этот процесс, государство должно пойти на крупные инвестиции в развитие жилищного рынка. Вложения окупятся не только экономически, но и социально.

Принципиально важно содействовать конкуренции на рынке жилья, облегчая вход на рынок, снимая барьеры, возводимые соглашениями местной власти и ограниченного числа прикормленных компаний.

Рынки жилья и ЖКУ должны быть дополнены демократическим общественным контролем, местным самоуправлением. Низовая демократия станет основой подъема российской демократии в целом. Разумеется, верховенство закона, независимость суда и свобода печати являются органическими составляющими этого процесса с самого начала.

Чтобы преодолеть пассивность населения, ведущую к всеобщей бюрократии и слившегося с ней бизнеса, необходимо сохранить

самостоятельность местного самоуправления и дать ему возможность самостоятельно формировать свои доходы, включая установление собственных налогов и сборов. Их принятие местными представительными органами должно сопровождаться разъяснительной работой среди населения.

Необходимо ввести дифференцированные условия местного самоуправления — от высокой самостоятельности, включая установление налогов и сборов, до временного регионального или федерального внешнего управления с жесткими нормами, если активность населения и ответственность местных властей не обеспечивают нормальной жизнедеятельности поселений и районов.

Эти меры, на мой взгляд, образуют взаимоувязанный комплекс, завершающий рыночные реформы в важнейшем секторе и придающий экономической системе целостный характер, что является предпосылкой ее эффективности. Однако, я думаю, пока нет условий для реализации этих мер повсеместно. Но если нельзя сразу, то возможны частичные подвижки, и им нужно содействовать, имея в виду ту модель строения жилищно-коммунального хозяйства, к которой надо в конечном счете прийти.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

СТАНОВЛЕНИЕ РЫНКА И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА

Интервью с Григорием Алексеевичем Томчиным

Биографическая справка

- в 1992–1993 годах – начальник отдела подготовки предприятий к приватизации Санкт-Петербургской «Агропромбиржи»;
- в 1993 году – директор Департамента приватизации, затем начальник управления Комитета по управлению государственным имуществом мэрии Санкт-Петербурга;
- с конца 1991 года по 1993 год – эксперт Комитета по экономической реформе и собственности Верховного Совета РФ, участвовал в разработке Государственной программы приватизации на 1992 год;
- в 1993–1995 годах – депутат Государственной Думы первого созыва, член Комитета по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности;
- с 1996 года по настоящее время – президент Всероссийской ассоциации приватизируемых и частных предприятий;
- в 1999–2003 годах – депутат Госдумы третьего созыва, заместитель председателя Комитета по собственности;
- в 2001 году – руководитель рабочей группы Госдумы по разработке новой редакции Закона «О несостоятельности (банкротстве)»;
- с апреля 2002 года по 2003 год – председатель Комитета по экономической политике и предпринимательству;
- с января 2004 года по настоящее время – президент Фонда поддержки законодательных инициатив;
- с ноября 2005 года по 2007 год – член Общественной палаты РФ.

– Григорий Алексеевич, из всех экономических реформ, проведенных в России в начале 1990-х годов, население наиболее негативно восприняло либерализацию цен и приватизацию – точнее, ее итоги. В чем причины такого отношения к итогам приватизации?

— По-другому и быть не могло. Но, как ни парадоксально это прозвучит, я уверен: нашу изначальную приватизацию невзлюбили именно потому, что она была хорошо продумана. Начиная гигантский по масштабам дележ общенародной собственности, мы не дали преимуществ ни одной социальной группе. В результате каждая из них посчитала себя обиженной. Работников обидели потому, что *им* отдали не весь завод, директора — потому, что *ему* отдали не весь завод. И чиновнику не дали «порулить» всем заводом. Никому не отдали собственность полностью, и всех заставили договариваться.

Когда в то время ко мне в кабинет приходил директор крупного завода, у меня создавалось ощущение, что пришел не человек, а сам завод: цехи, башни, трубы... Он себя ассоциировал с ними, считал, что он и есть завод: «Без меня всё просто рухнет». А мы ему предложили лишь 5%, в лучшем случае — 20% акций этого завода. Естественно, его это мало устраивало. Директора гнули свою линию, пользуясь неинформированностью и инфантилизмом трудовых коллективов. Помню, как директор одного питерского завода запретил выдавать работникам из заводской библиотеки текст закона о приватизации¹. Спрашиваю: «Зачем запретил? Ну, пойдут люди в другую библиотеку, там прочитают». Отвечает: «Они только в рабочее время об этом вспоминают. А когда приходят домой, у них другие заботы. Вот я и буду в рабочее время по заводскому радио рассказывать им, что и как нужно делать. В результате они сдадут мне свои акции, и у меня окажется контрольный пакет — 51%».

И он был прав. Начиналось абсолютно новое дело, но люди не считали нужным тратить свое личное время на обсуждение ситуации, выяснение перспектив. Готовы были разговаривать об этом лишь в рабочее время, которое большинство даже не воспринимало как рабочее. Бытовало выражение: «Я столько лет здесь *сижу*...» Не работаю, а сижу. Когда же выяснялось, что родной завод ушел в чьи-то конкретные руки, появлялась масса недовольных. Хотя недовольство, скорее всего, исчезло бы, забылось через несколько лет, если бы остальные реформы не отстали от приватизации.

Вспомним ситуацию начала 1990-х годов. Страна замерла в ожидании: мол, сейчас всё плохо, но как только перейдем в капитализм, всё приватизируем, немедленно заживем в достатке. Так думал почти

¹ Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» от 3 июля 1991 года № 1531-1.

каждый, но не каждый обрел воделенное благополучие. А вообще-то на приватизацию люди стали валить прочие свои беды, собственную неустроенность, немобильность...

Хотя нынешний негатив к приватизации в существенной мере тянется из залоговых аукционов, которые прошли позже и не имели отношения к первоначально задуманной приватизации, проводимой по Закону «О приватизации государственных и муниципальных предприятий»². Они вообще шли не по законам и скандально.

А собственно приватизация, о которой мы говорим, закончилась в 1995 году. Я считаю, что она была нормальной, прогрессивной. Более того, в тех условиях она была подвигом, потому что создала частную собственность в беспрецедентно короткие сроки. За три года (1993–1995) были приватизированы 124 тыс. предприятий, из них 24 тыс. — федеральных и 100 тыс. — региональных. При этом за весь период по такому массиву собственности не наберется и 500 скандалов (менее 1%), связанных с приватизацией.

— Но Вы не станете отрицать, что на отношении людей к приватизации сказались и допущенные ошибки? Какие Вам кажутся наиболее значимыми?

— *Первая* — мы затянули приватизацию отдельных предприятий. Получилась быстрая приватизация всех предприятий и очень медленная — каждого в отдельности. В процедуре проведения чековых аукционов не был предусмотрен сброс последних акций. Мы сильно затянули продажу остальных акций там, где у государства были блокирующие пакеты, «золотые акции». А ведь пока последняя акция находится у государства, предприятие не может привлечь частные инвестиции, поскольку их привлечение путем новой эмиссии автоматически уменьшает государственный пакет. Поскольку его уменьшать нельзя, инвестор должен заплатить еще и за акцию, которая отдается

² А также по Закону «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» от 3 июля 1991 года № 1529-1; по Указу Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1991 года № 341, утвердившему Основные положения Государственной программы приватизации на 1992 год; по Указу Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 января 1992 года № 66, утвердившему ряд документов, фактически создававших механизм массовой приватизации и урегулировавших основные процедурные вопросы реализации приватизационных мероприятий.

государству. Но даже если он согласен на это, по российским правилам бухгалтерского учета это сделать нельзя.

В такой ситуации оказались предприятия, у которых государственными оставались «крохи» — от 5% акций до одной акции. Причем зачастую это не были акции, закрепленные за государством из-за особой важности предприятия. Чаще всего это были просто остатки акций, которые по различным причинам оказались непроданными. До сих пор такие непроданные акции имеют примерно 6 тыс. предприятий из 124 тыс. приватизированных тогда предприятий, что немало.

Вторая — предприятия приватизировались без земли под ними. Жутчайший негатив, ведь закладывать было нечего — не ржавое же железо, а инноваций ни у кого не было. Земля — это кредиты, прибыль, зарплата. Мы понимали это, но иной возможности до принятия Земельного кодекса у нас не было: не удавалось провести соответствующий закон через коммунистическую Госдуму. Алексей Чернышев, который в то время возглавлял Комитет по земельным отношениям Госдумы, признался мне: «Если я это пропущу, считай, что аграриев как партии больше не существует».

Получить землю под предприятием по тем нормативным документам, которые существовали до принятия Земельного кодекса, было практически невозможно. Данный вопрос стоял на повестке дня с 2001 года, когда был принят новый Земельный кодекс. Согласно кодексу все предприятия, владеющие землей на правах бессрочного пользования, должны были до 1 января 2004 года выкупить ее или взять в аренду. Однако цена выкупа оказалась для многих предприятий, владеющих значительной площадью земли, слишком высокой. Чтобы выкупить все земли под предприятиями, промышленникам пришлось бы заплатить, по различным оценкам, 60–100 млрд долларов. Бизнес был к этому не готов. Начались активные споры, по какой цене выкупать землю. В результате срок прекращения бессрочного пользования землей был перенесен до 1 января 2006 года, а затем — до 2008 года.

Закон, устанавливающий порядок выкупа земли под приватизированными предприятиями, вступил в действие только 30 октября 2007 года. Но и этот закон не устраивает ни бизнес, ни законодателей. Основной проблемой существующего законодательства является отсутствие единой методологии оценки кадастровой стоимости земельных участков. Действующая методика кадастровой оценки, утвержденная Минэкономразвития, не учитывает их рыночную

цену. Определение фактической стоимости выкупа участка отдается на здравое осмысление местных властей, что приводит к его необоснованному удорожанию. Зачастую предпринимателям вообще не удается выкупить землю под своими предприятиями, так как документально доказать приватизацию всех находящихся на участке объектов порой бывает просто невозможно. В итоге предпринимателям предлагается выкупить участок не за 2,5% его кадастровой стоимости, а за 100%. Еще одна проблема — отсутствие возможности обжаловать результаты кадастровой оценки в суде: соответствующая норма в закон так и не была включена.

Ранее, до 2007 года, лишь в половине планов приватизации присутствовали земельные участки, потому что никто не мог их нарезать. И до сих пор, когда завод пытается выкупить землю в соответствии с этим законом, от него требуют согласовать границы с тем, кто за его забором. А за забором нет никого — ковыль. Муниципальная власть? Да, но ей неинтересно этим заниматься.

Третья, пожалуй, главная ошибка — приватизация нефтегазового комплекса проводилась не по общему закону, не по общим правилам, а с особенностями. Указы о нефтянке и «Газпроме»³ сломали основу всей российской приватизации. Указ по нефтянке фактически ликвидировал конкуренцию при выкупе предприятий этой отрасли. Он замораживал на определенный срок различные пакеты, то есть затягивал приватизацию, и создавал холдинги по принципу «кто к кому первый прибежал». А указ по «Газпрому» вообще создавал монополию в стране.

Причем даже ее можно было бы создавать без всех последующих проблем, если бы выполнили вторую часть этого указа. Сейчас мало кто знает, что он состоял из двух частей, вторая была договором между «Газпромом» и государством о способе управления концерном — о доверительном управлении. И был договор по ценовой политике. Но после подписания указа была выполнена лишь первая часть — все забрал председатель правления «Газпрома» Рем Вяхирев, вторую

³ Указ Президента РФ «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» от 17 ноября 1992 года № 1403; Указ Президента РФ «О преобразовании в акционерные общества приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства Российской Федерации» от 8 декабря 1992 года № 1559.

часть благополучно похоронили. А в ней прописывались обязательные условия для акционерных компаний на долгие годы в качестве обязательной части приватизации — и по формированию цен, и по порядку продажи акций, и по появлению компаний на рынке, и по акционерам. Это не было выполнено, поэтому «Газпром» стал ярким реальным монополистом со всеми вытекающими последствиями.

— Но негативное отношение к итогам приватизации высказывает и молодое поколение, которое в ней не участвовало. Значит ли это, что в России сложилась ситуация, когда люди наемного труда плохо относятся к собственникам, к «буржуйам»?

— У нас собственник вообще неуважаем. На Западе частная собственность — «в крови», а у нас с момента ее появления прошло лишь 18 лет. Надеюсь, положение улучшится, когда институт частной собственности укоренится и в России. Очень важно воспитывать уважительное отношение и к собственности, и к собственникам. В этом мы допустили еще одну ошибку в начале приватизации — не взяли в союзники авторитетные издания, газеты, а ориентировались преимущественно на отдельных журналистов. А ведь редакционную политику определяет не журналист, а редактор или собственник газеты.

— Изначально в массовую приватизацию закладывалась идея о том, чтобы из бюрократического, номенклатурного рынка последних лет советской власти перейти к нормальному рынку с четко определенными правами собственности. И тогда рано или поздно предприятия перешли бы в руки эффективных собственников. Но большинство предприятий досталось их директорам, то есть советская хозяйственная элита приватизировала предприятия в свою пользу...

— В то время эффективный собственник не мог прийти со стороны. Им мог быть либо директор, либо главный инженер — в зависимости от того, кто оказывался сильнее. Да, уже появились люди с большими деньгами, но они не верили в приватизацию. Расскажу реальную историю. В 1992 году меня, как специалиста по приватизации, пригласили на деловой ужин в питерский ресторан «Поплавок». За столом сидели практически все питерские «авторитеты». Меня попросили рассказать, что такое приватизация и как мы намерены ее проводить. Выслушали внимательно и заключили: «Вас же загнут через полгода. Нет, сюда свои бабки мы вкладывать не будем». И пропустили первый год, потому что сразу не поверили в приватизацию.

А директора поверили — возможно, потому, что у них не было ничего, кроме предприятий, которыми они управляли. Они страстно занимались приватизацией и, естественно, старались обратить ее в свою пользу. Там же, где директор был просто марионеткой, этим занимался главный инженер.

Я не считаю директорскую приватизацию ошибкой. Более того, ее надо было сделать еще более директорской, создавать конфликты между двумя-тремя группами на предприятии — что и предусматривалось третьим вариантом приватизации. Но при этом еще и с расширением уставного капитала. Тогда у нас были бы выше шансы получить эффективного собственника. Впрочем, на многих предприятиях он и так появился — именно из директоров.

Тогда негде было найти иных предпринимателей, кроме директоров заводов и кооператоров, с которыми они создавали кооперативы. Кооператоры были людьми директора — или наоборот. Разницы никакой. От кооператоров шли деньги на выкуп приватизационных чеков и акций у работников. Но мы не дали до конца повернуть на такой путь появления эффективного собственника, потому что не реализовали систему инвестиционных торгов. На них победа директора была бы обеспечена почти стопроцентно. Но после победы ему пришлось бы искать внешнего инвестора, чтобы в придачу к контрольному пакету получить еще и деньги для выполнения условий инвестиционного торга. Такое соединение менеджмента и «денежного мешка» породило бы эффективного собственника, о котором все мечтали. Вместо этого во многих случаях получили ни то ни се...

— У нас сложился феодальный, бюрократический капитализм. Не секрет, что чиновники разных уровней имеют долю в частных бизнесах или «крышуют» предприятия. А сама частная собственность оказывается условной: поссорился с губернатором — завод у тебя отберут. В этой ситуации выигрывает не тот бизнес, где ниже себестоимость и выше качество продукции, а тот, в котором у хозяина тесные отношения с властью. В итоге население платит дополнительный налог в виде административной ренты и высоких цен. На каком этапе новейшей истории мы пошли не тем путем?

— Ошибок было много. Одна из них случилась 12 декабря 1993 года, когда Б.Н. Ельцин обиделся на народ, не избравший «Выбор России» ведущей парламентской партией, и скомандовал своим сторонникам «фас!» на Госдуму. В результате два года парламент

и президент работали вразнобой. Причем на самом деле парламент оказался в принципе проельцинским. Но, поскольку президент начал его гнобить, народ поверил своему бесспорному лидеру и... не поверил в парламентаризм.

Реформаторы, занятые финансовой стабилизацией, не переубедили президента, не объяснили ему, что нужно работать с парламентом. А далее строительство власти, выстраивание взаимоотношений власти и бизнеса, власти и народа шло по принципу несомненного приоритета исполнительной власти. Но исполнительная власть, лишённая противовесов, всегда строит, как ей легче, а не как правильно. Серьезная ошибка. В результате мы начали создавать законодательство таким образом, что человек в нашей стране, если он что-то делает, всегда в чем-то виновен. У нас и Налоговый кодекс написан с позиции презумпции виновности налогоплательщика.

— Но разве в нем черным по белому не прописана презумпция невиновности?

— К сожалению, это лишь декларация. А на практике доначисления налогов делаются не через суд. То есть не налоговики, а налогоплательщик должен идти в суд и доказывать, что ему неправильно доначислили налог, наложили пени и штрафы.

— Презумпция невиновности налогоплательщика отсутствует, например, в американском законодательстве. И ничего страшного, экономика развивается.

— У нас другая ментальность. Наши чиновники со времен Ивана Грозного сидят на откупках, на взятках. И если у них появляется малейшая возможность взять, они берут. У нас нет добросовестности производителя, как нет и добросовестности проверяющего! Ибо для чиновничества любые выпущенные продукты, товары, услуги обязательно сделаны плохо. Всякий проверяющий сохранит свое место только в том случае, если что-то «накопает» во время проверки. И не потому, что чиновники такие плохие. Так устроено наше законодательство — во многом в результате того, что оно и нормативная база творились не парламентом, а чиновниками.

— Не стоит обвинять во всем власть. Ментальность отечественных предпринимателей такова, что они считают возможным решать свои проблемы с властью полюбовно, минуя закон.

— Во-первых, это наследие 70 лет советской власти, когда предпринимательство было категорически запрещено и уголовно

наказуемо. Во-вторых, возглавляя Всероссийскую ассоциацию приватизируемых и частных предприятий, я знаю, что наши бизнесмены в 1995 году начали ходить в суды, а уже в 1997 году прекратили. В 1998 году снова пошли в суды, но с деньгами. В 1995 году «стрелка» двух группировок начиналась с того, что за стол садились два юриста. Если они не договорились, то завязывалась стрельба. В 1998 году сначала была стрельба, а потом звали юристов. То есть на «стрелке» выясняли, кто кого, а потом юристы оформляли результат.

Приватизация приучала людей, что можно действовать по правилам, от них не следует отклоняться. Однако первые ростки ценного опыта были сбиты новой нормативной базой. Она не экономически все порушила, а ментально. Простая фраза, произнесенная в Кремле, покончила с нормальной приватизацией: «Нужно много денег в бюджет, любой ценой». Чиновников стали ценить прежде всего за то, сколько им удалось набрать денег в бюджет, все остальное им прощалось. В итоге наступила ситуация, когда предприниматель понял: лучше пойду договарюсь...

Так налоговики стали «силовым» ведомством. Но вскоре и остальным госслужащим, имевшим хотя бы малейшие контрольные функции (милиционеры, пожарные, санэпидстанции), стало ясно, что «силовики» — это сила! И они уверовали: мы — тоже «силовики» и тоже можем прийти к кому надо.

— Есть ли перспективы мирного перехода от нашего феодально-бюрократического капитализма к капитализму конкурентному, основанному на верховенстве закона? Или мы будем ждать, пока эти наши неконкурентные особенности загонят нас в тупик, в какой они загнали коммунистов, и опять громыхнет?

— Единственную перспективу я вижу в нынешней партийной системе и законодательстве о партиях, которое нацелено на насаждение демократии «сверху», поскольку «снизу» не вышло. Не получилась двухпартийная система по образцу США, но есть шанс создать европейскую — пятипартийную. Причем «Единая Россия» не должна быть самой правой. Кремль пытается — если не к 2011, то к 2015 году — создать пятипартийный парламент, где три партии (левая, правая и центр) были бы «управляемыми».

— Но парламент становится местом для дискуссий и реальной политической силой, когда у него есть реальные права. А если это просто декорация, то ничего из такого парламента не получается.

— Мой хороший знакомый — лорд Роберт Веринг — уже 48 лет возглавляет Комиссию по экономической политике Палаты общин английского парламента. Он сказал мне: «Когда в Англии одна партия превышает другую в парламенте более чем на 8%, правительство глупеет за 8 месяцев, не меняя состава». То есть всегда нужен реальный противовес, нужна политическая конкуренция.

Чтобы такая конкуренция возникла, чтобы были реальные политические партии, а не партия власти плюс партия коммунистов, ностальгирующих по советским временам, нам необходимо изменить сравнительный вес решений парламента и исполнительной власти в пользу законодателей. Для этого парламента должен принимать подробные законы прямого действия, чтобы свести к минимуму возможность их «исправлять» подзаконными нормативными актами — постановлениями правительства и ведомственными инструкциями.

У нас сегодня парламента практически не занимается законами, реально регламентирующими жизнь россиян. Это с успехом делает правительство, выпуская свои постановления. В результате большая часть нормативных документов носит бюрократический характер. А в Англии закон диктует даже размер шкафа в номере гостиницы. Иными словами, в стране самой древней демократии чиновники не имеют права решать то, что является прерогативой депутатов.

— Может ли парламента, в котором депутаты-юристы не понимают, чем ампер отличается от вольты, принять технический регламент по электротехнике?

— Вполне, если партии и депутаты парламента будут опираться на специалистов, на советников-профессионалов. А так обязательно будет, если они станут принимать законы прямого действия. Аппарат Конгресса США даже более квалифицирован, чем аппарат правительства.

В рамках бюрократической вертикали и над специалистом, и над руководителем среднего звена всегда довлеют чиновные отношения: с начальником не поспоришь — себе дороже. А в парламенте сочетание независимого статуса депутата и профессионализма его технических помощников позволяет при правильной организации резко повысить качество законодательной работы. При этом для участия в разработке законопроектов и их обсуждении на парламентских слушаниях проще привлечь общественные организации, отражающие интересы и потребителей, и производителей. Опыт европейских

стран доказывает, что развитый парламентаризм в сфере нормотворчества работает лучше любой самой жесткой вертикали исполнительной власти.

— Чтобы парламента стал местом для дискуссий, среди партий должна появиться реальная политическая конкуренция программ, а не просто лидеров.

— Чем больше законов прямого действия, тем больше у парламента власти. А парламента, в котором партии реально конкурируют, будет всегда к этому стремиться — на пользу обществу в целом. Кстати, наша приватизация удалась только потому, что регламентировалась законами прямого действия⁴. Да и Государственная программа приватизации⁵ была документом прямого действия.

Правда, есть одно но. Если мы хотим иметь парламента, в котором работают профессионалы высокого уровня — экономисты и юристы, нам надо с помощью СМИ, прежде всего телевидения, распространить в обществе понимание, что парламента — не место для спортсменов и артистов, что туда следует избирать других людей. А гражданам пора вчитываться в программы партий, знать, к чему они зовут. Для самообразования общества нужны регулярные политические дебаты партий по разным проблемам, а не только передачи типа «Суд идет».

— Конституция РФ предусматривает право граждан на оспаривание нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству. Но нет базового закона о признаках коррупциогенности нормативных актов, который позволял бы сказать: данная норма порождает коррупцию, поэтому ее следует отменить.

— Этот закон не скоро появится, потому что такие «прорехи» в законодательстве удобны чиновничеству. Недавно в Пскове местная организация Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИК) возмутилась тем, что за одним из городских

⁴ Согласно Постановлению Съезда народных депутатов РСФСР «О правовом обеспечении экономической реформы» от 1 ноября 1991 года № 1831-1 до 1 декабря 1992 года указы президента имели силу законодательного акта. А с 21 сентября по 24 декабря 1993 года законодательное регулирование в России осуществлялось исключительно в форме указов президента.

⁵ Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год утверждена Постановлением Верховного Совета РФ от 11 июня 1992 года № 2980-1.

памятников культурного наследия незаконно построили многоэтажный жилой дом, который испортил облик памятника. Обратились с иском в суд, требуя от властей признать, что документы на дом согласованы с нарушением норм, а сам дом построен незаконно. Но им отказали в иске на том основании, что в Конституции написано: общественная организация может подать иск в соответствии с законом. А в Законе «Об охране и использовании памятников истории и культуры» права ВООПИК не прописаны. Вот и всё.

– Могут ли помочь бизнесменам общественные организации, отстаивающие их права?

– Массовых действий в этой сфере ждать не приходится, поскольку для этого нужны независимые суды и общественные структуры – действительно полноценные представители бизнеса, которым он доверяет и делегирует часть своих прав. Для этого требуются саморегулируемые организации (СРО) более высокого уровня, когда они отвечают за действия своих членов, в том числе материально.

Известно, что банкротство в России активно использовалось не для оздоровления предприятия, как во всем мире, а для его разрушения. В стране насчитывалось 42 тыс. арбитражных управляющих, лицензии которым выдавало государство. Получить лицензию было достаточно просто. А дальше управляющий был предоставлен сам себе. Он приходил на предприятие и за взятку от заинтересованных лиц его ликвидировал.

Ситуация изменилась после того, как в 2004 году последний вариант Закона «О несостоятельности (банкротстве)» ввел саморегулируемые организации арбитражных управляющих. Отныне на рынок этих услуг допускаются исключительно члены СРО. В законе четко прописано, как СРО арбитражных управляющих образуются, действуют, какую ответственность несут перед клиентами. Создано 38 саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, в стране осталось 6 тыс. арбитражных управляющих, или в 7 раз меньше, чем раньше.

За ними стоит Российский союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, который добивается создания благоприятных условий для формирования цивилизованной системы антикризисного управления. Он разработал правила профессиональной деятельности и деловой этики арбитражных управляющих, следит за их соблюдением, представляет интересы членов Союза в их отношениях

с органами власти, подает иски о защите прав и законных интересов своих членов и т.п.

Рейдерам стало трудно договариваться с отдельными арбитражными управляющими. Для отъема собственности теперь они используют судебных приставов, исполнительное производство, иные инструменты, но не банкротство.

В других сферах столь ощутимого прогресса нет, но это пока. Принятый 1 декабря 2007 года Закон «О саморегулируемых организациях» получился слабым, структурно не доделанным, в процессе согласования его обрезали со всех сторон. Но и от него есть реальная польза. В мире саморегулирование – часть структуры рынка. В России – ввиду нашей истории – мы должны саморегулирование сначала оформить нормативно, а потом уже оно будет развиваться.

Одной из первых саморегулируемых организаций стала мasonicкая ложа – кто помнит, это Ложа вольных каменщиков. Я имею в виду, что правила своей деятельности и ее авторитет устанавливают сами производители. Когда стало ясно, что на рынке существуют недобросовестные люди, они начали объединяться, чтобы показать, что они добросовестные. Правда, мasonicкая ложа преобразовалась в чисто политический вариант со всеми ритуалами. Тем не менее, сама ритуальность этого создания сопровождала развитие рынка.

В самом начале государство никак не регулировало взаимоотношения производителей и потребителей. Они сами регулировали друг друга, когда били ремесленников, громили рынки, потом лавки, когда ремесленники объединялись против потребителей и диктовали цены, когда скрывали отравленные продукты. Но постепенно те и другие начали цивилизоваться, в цивилизованном мире появляются ассоциации, которые защищают тех и других. Первыми начали объединяться потребители, чтобы разгромить производителей. Потом, защищая себя, объединялись производители, но они уже не громили потребителей, а предъявляли им ответственность. Потребители, даже если и громят производителей, зависят от них: товары-то им нужны, значит, какие-то производители должны остаться. Но как выбрать: кого оставить, а кого разгромить?

И тогда появилось понятие «бренд». Первыми брендами стали не просто компании, а объединения производителей, которые чем-то отвечали перед всеми потребителями, хотя бы противодействуя слухам, пиару, как сказали бы сейчас. Постепенно складывались институты потребителей и производителей. Усложнялась и сама

продукция, проверить ее простыми способами было уже невозможно. В начале XX века и потребители, и производители через политические институты передали власти часть функций — законодательное установление правил безопасности. Контроль за этой безопасностью потребители и производители оставили за собой. Объединения производителей контролируют товары своих членов до предложения его на рынок — через разработку правил, порядка присоединения к ним и т.п., а объединения потребителей контролируют выпущенные товары уже на рынке. В борьбе потребителей и производителей рождаются и бренды, и марки, и добросовестное потребление.

Сегодня во многих странах существуют институты контроля со стороны производителей и со стороны потребителей, а у нас они государственные. В России идти таким путем было слишком долго: либо мы все перемрем, либо рынка не будет. Поэтому мы стали насаждать ассоциации производителей, включать их в закон и передавать им контрольные права власти. Взамен они передают обществу ответственность — финансовую, уголовную, какую угодно — и забирают у власти написание правил, нормативных документов, создание стандартов своей деятельности (как, в общем, происходит во всем мире). Сумели даже доказать в Конституционном суде, что саморегулируемая организация может быть источником властных функций.

Первые ростки в этом плане были связаны с созданием таких организаций, как ПОРТАТ, НАУФОР, Гильдия нотариусов и др. Но первый законодательно оформленный случай — это законодательство о банкротстве, об арбитражных управляющих. От лицензирования отказались в пользу саморегулирования. В мире лицензирование — это просто покупка права деятельности на определенный срок. У нас пытались представить лицензирование как фейс-контроль при выходе на рынок. Поэтому замена лицензирования саморегулированием, причем с обязательным членством, есть не что иное, как построение института гражданского общества в бизнесе. Контролирующие чиновники пропустили изначальный Закон «О несостоятельности (банкротстве)». Но, когда началось развитие этого законодательства, они встали стеной, и главным эффектом было введение саморегулирования в строительстве — пародии на саморегулирование по принципу: если не удастся просто отменить саморегулирование, то нужно его дискредитировать.

Тем не менее, история все расставляет на свои места. Сегодня в России хорошо действует саморегулирование в сфере банкротства,

в оценочной деятельности, на подходе оно (и как профессия, и как вид деятельности) и в других отраслях. То есть появляются и крепнут структуры гражданского общества в бизнесе. Когда саморегулирование станет нормой хотя бы в 12 отраслях, это приведет к резкому снижению взяточничества. Ведь в России если взятка может быть дана, она будет взята. Раз так, вход в профессию происходит через взятку, и удаление из профессии соперника может быть тоже через взятку. Чиновника, который не берет взятку, меняют. Но когда мы передаем управление сообществу, где действуют законы этики, взятки брать нельзя.

— Вернемся к правам граждан. Простой пример: из трубы в речку стекает отрава. Сегодня гражданин, которому это не нравится, может подать жалобу в природоохранную прокуратуру. Если прокурор получил мзду от владельцев предприятия, он закроет на это глаза. А гражданин не вправе вчинить загрязнителям гражданский иск, поскольку ему надо обосновать нанесение личного ущерба. В Канаде в подобной ситуации гражданин может не только подать иск в рамках гражданского дела, но и возбудить уголовное дело против загрязнителей в порядке частного обвинения.

— Безусловно, расширение прав частного обвинения в России полезно во всех сферах. Оно дает активным гражданам правовое оружие, помогает бороться с коррупцией. Но учтите пикантную подробность: в Канаде есть система технического регулирования, которая позволяет определить адрес каждой истекающей грязи. А у нас никогда не докажешь, что это ваша грязь, даже если она вытекает с вашего предприятия. То есть для наведения порядка в сфере экологии нужна система авторизации.

Ею тоже должны заниматься СРО, иначе эта «телега» никогда не сдвинется с места. Сегодня имеются пять технических регламентов: четыре приняты Госдумой, один — правительством. Остальные правительство затормозило. Так выстроена бюрократическая система, что, например, технический регламент по электроэнергетике (их написано энергетиками три) правительство не может принять два года.

— Что еще можно сделать, чтобы уйти от бюрократического капитализма?

— Многое. Например, во всем мире правила бухгалтерского учета устанавливают сами бухгалтеры, которые договариваются между собой. А у нас правила устанавливаются законом. Это принципиально,

ибо бюрократический аппарат хочет контролировать все и вся, что надо и что не надо. Хотя для государства требуется не учет, а налоговая отчетность. А учет — это внутреннее дело предпринимателя.

Но чиновничья ретивость часто вредит государственным интересам. Скажем, России позарез требуется снижение энергоемкости производства, оно у нас в 2–3 раза выше, чем в Европе. Для этого готовится законопроект по энергосбережению — очень простой, почти как в Германии. Но в германском законе для всех энергопотребителей установлены два тарифа: обычный и пониженный для тех, кто занимается энергосбережением. У нас же правительство устанавливает пределы норм. Тем, кто их превысил, тариф повышается. Вроде бы похоже. Но в Германии стимулируют энергосбережение, а мы бьем за перерасход.

— Любый психолог скажет, что всегда лучше сочетание кнута и пряника.

— То-то и оно, что сочетание. А у нас только кнут, без пряника. К чему это приводит? Сегодня правительство обсуждает меры стимулирования бизнесменов к инновационному поведению. Мои опросы предпринимателей показывают, что желающих заниматься внедрением инноваций и стремящихся приблизиться к мировому уровню в России раз, два и обчелся. Когда я ездил по Америке, водитель показывал на коттеджи и говорил, что в подвале чуть ли не каждого из них оборудована лаборатория. И хозяин чего-то придумывает.

А у нас инновационное мышление законодательно запрещено. Если кто-то, рискнув вложить деньги в инновации, получит отрицательный результат, он не только потеряет свои деньги — его за горло возьмет налоговая инспекция. Для нее расходы на ОКР автоматически означают, что человек «химичил». Зачем же ему искать приключения на свою голову?

— Кроме умного законодательства, нужен «созревший» класс предпринимателей. Есть ли он в России? Что Вы как президент Всероссийской ассоциации приватизируемых и частных предприятий скажете о нынешней бизнес-элите страны? Насколько сильно она изменилась за минувшие 20 лет?

— Она стала гораздо профессиональнее. Выжившие после кризиса 1998 года лучше понимают, как вести бизнес, какая для этого нужна политическая система.

— Перевоспитались ли те «авторитеты», с которыми Вы обедали на старте приватизации?

— У нас в бизнесе сегодня не так много осталось людей из тех криминальных кругов. Они всплеснулись и ушли из многих отраслей, кроме нефтянки. Там и раньше, и нынче «капает». Многие сразу поняли, что на потоках сидеть проще, чем на собственности. А весь остальной бизнес уже не такой. Там пришлось работать, искать эффективную систему управления, снижать издержки. Показательный пример: в «технологическом» бизнесе сегодня практически все замы по персоналу имеют либо западное образование, либо наше социологическое. Более того, кантри-менеджеры западных компаний, работающих в России, — тоже в основном отечественные специалисты, хотя совсем недавно преобладали западные. Потому что западные, приезжающие к нам на работу, имеют недостаточное образование и низкие возможности. А у нас в эту сферу пошла элита, и они стали гораздо сильнее.

*Беседу провел Петр Филиппов
Август 2010 года*

РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ¹

Никитин Андрей Игоревич

журналист

Угольная отрасль оказалась в России первой, в которой была проведена реструктуризация. Она и должна была быть первой. Это было обусловлено самим ходом истории. Анатолий Чубайс, принимавший участие в угольной реформе в должности первого заместителя председателя правительства, анализируя драматизм ситуации в отрасли, говорил, что там столкнулись лоб в лоб политический и экономический векторы. Направленность политического вектора определялась тем, что шахтеры как наиболее консолидированная отраслевая группа были суперактивны. Причем еще с советских времен. Их роль в развитии демократического движения трудно переоценить. Они первыми вышли на забастовки не только с экономическими, но и с политическими требованиями советского руководства, по крайней мере консервативной его части. В этом смысле шахтеры выступили политическими союзниками либеральных реформ.

В то же время экономическое положение отрасли было катастрофическим. Она содержала многочисленные нерентабельные шахты и разрезы, которые не имели шансов когда-либо стать рентабельными.

¹ Очерк подготовлен на основе многочисленных интервью участников реструктуризации угольной отрасли и фактических материалов, собранных во всех шахтерских регионах журналистами: Е. Адаевым, Л. Бересневой, И. Галкиной, Т. Думенко, В. Карзовой, А. Козловым, И. Лавренковым, А. Никитиным, И. Сербиной, Т. Скорняковой, Т. Соболевой. Полная версия опубликована в книге: День шахтера. Реструктуризация угольной промышленности глазами участников и журналистов. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2004. Текст обновлен вплоть до 2007 года с использованием информации, предоставленной «Росинформуглем», «Соцуглем» и Агентством по прогнозированию балансов в электроэнергетике.

Отрасль тащила этот невероятный груз, который требовал гигантских бюджетных дотаций, — и это на фоне сверхдефицитного бюджета того времени.

Чтобы спасти отрасль, нужно было отсечь ее безнадежную часть. Но как быть, если шахта является градообразующей? Закрывать ее — все равно что полностью закрыть город или поселок. Иных источников к существованию у жителей нет, все рабочие места так или иначе связаны с угледобычей, городской бюджет умирает, потому что предприятие закрывается... Нужны были невероятные усилия по социальной защите людей, по переподготовке и переобучению. Предстояло пройти через тяжелейшие, болезненные и мучительные преобразования — прежде всего для самих шахтеров. Причудливы изгибы судьбы: угольщики — вольно или невольно — подтолкнули отрасль к преобразованиям и больше всех от них пострадали.

Забастовки 1989 года

Конец 1980-х годов проходил еще под знаком советской мощи, в том числе в угольной промышленности. В 1988 году СССР достиг самой высокой за свою историю добычи угля — 425,4 млн тонн. Но при этом ужасали «снижающиеся темпы строительства жилья», «недостаточно быстрый рост мест в детских садах, школах и больницах». Подобные факты стали одной из причин первых забастовок в Восточном Донбассе (Ростовская область). В то время газеты, издаваемые местным обкомом КПСС, пестрели заголовками типа «Живой пульс демократии», «Манящая даль рынка» и «Ростки нового». С тем же энтузиазмом, с каким руководящие партийные кадры строили коммунизм, они начали строить демократию — требуя от каждого неперменного отклика на новые веяния и приземляя стилем своей работы саму идею реформ.

3 апреля 1989 года на шахте имени 60-летия Ленинского комсомола ПО «Гуковуголь» произошел беспрецедентный случай: горняки участка № 6 после смены отказались выходить из забоя. Следующая смена, отработав положенные часы, присоединилась к своим коллегам, под землей остались 205 человек. Причина забастовки была весьма симптоматичной для того времени. Участок № 6 с февраля 1989 года перешел на хозрасчет. Был утвержден план ежесуточной добычи, но бригада решила, что способна на большее, и сама себе установила повышенные плановые показатели. Горняки задуманное

выполнили, но потом выяснилось, что расценка за 1 тонну добытого угля заметно уменьшилась. Выходило, что в марте шахтеры выработали больше, чем в феврале, а получить должны меньше.

После протестного сидения под землей рабочих участка № 6 слово «забастовка» вошло в обиход, следом был сходный случай на шахте «Антрацит» того же ПО «Гуковуголь», а в июне 1989 года — на шахте «Аютинская», где шахтеры пошли к начальству разбираться по поводу недоплаты им привычных процентов к ежемесячному жалованью. Примечательно, что в то время на волне горбачевской гласности политики призывали трудовые коллективы «идти и добиваться своего». И рабочие пошли.

Одной из основных движущих сил в первые годы рабочего движения стало сильнейшее недовольство рядовых работников неэффективным управлением предприятиями. В шахтерских городах этот мотив усиливался тем, что от администрации угольных предприятий, у которых было огромное количество непрофильных активов, напрямую зависели условия быта в населенных пунктах. Например, «Ростовуголь» традиционно заботился об автобазе, местном молокозаводе, хлебокомбинате, школах, детских садах.

Еще в декабре 1988 года коллектив участка № 5 шахты имени Шевякова в Междуреченске, недовольный заниженной зарплатой и раздутым управленческим аппаратом, плохим питанием и... нехваткой мыла, направил письмо в популярную в то время программу Центрального телевидения «Прожектор перестройки». Горняки требовали дополнительных выплат за работу в ночные и вечерние смены, а также придания шахте статуса самостоятельного государственного предприятия. Телевизионщики, у которых подобных сигналов было предостаточно, переправили письмо в ЦК профсоюза угольщиков, те — далее по цепочке до объединения «Южкузбассуголь», которому принадлежала мятежная шахта. В итоге горняки получили... очередную комиссию из своего объединения, которая ничего в их жизни изменить не могла. Требования шахтеров выполнены не были.

Устав от затяжного процесса жалоб и требований, 10 июля 1989 года 80 горняков, закончив ночную смену, отказались сдать свои самоспасатели. К ним присоединились 200 рабочих, пришедших на первую смену. Решение прекратить работу поддержала вся шахта, а к вечеру — и другие угольные предприятия города. Шахтеры соглашались вести переговоры только с министром угольной промышленности СССР Михаилом Щадовым. 11 июля министр был уже

в Междуреченске и разговаривал с шахтерами прямо на центральной площади города, покидая ее только для того, чтобы согласовать с Москвой очередное требование горняков. В Москве неохотно, но шли на уступки, пытаясь локализовать забастовку, не дать ей вырваться из Междуреченска. Но поздно: забастовочная волна покатила по Кузбассу. 15 июля бастовали все его шахтерские предприятия.

«Почему бастует юг, мы еще не знали, — вспоминал Андрей Юдин, член Киселевского городского забастовочного комитета, горный мастер шахты «Карагайлинская». — Но, обсудив этот вопрос с мужиками, решили поддержать. Не за что-то бастовать, а просто поддержать, показать шахтерское единство. Дальше — больше: начали рождаться требования о колбасе и мыле».

Щадов переезжал из одного шахтерского города в другой, безуспешно ведя переговоры с забастовщиками. Не зря с легкой руки журналистов площади городов, на которых вели переговоры бастующие, стали называть «площадями несогласия». Только когда в Кузбасс прибыла правительственная комиссия, возглавляемая членом Политбюро ЦК КПСС Николаем Слюньковым, сторонам удалось прийти к соглашению. Поздно вечером 18 июля был подписан документ из 35 пунктов, в котором отразился весь спектр социально-экономических проблем Кузбасса и наивных тогда еще представлений о том, как сделать жизнь лучше. В соглашении соседствовали обязательства властей по оплате времени передвижения от ствола шахты до забоя, по увеличению отпусков, пенсий, пособий с предложениями по реформированию системы налогообложения. Шахтеры же брали на себя обязательство рассмотреть возможность роспуска до 1 августа забастовочных комитетов. Однако они были сохранены.

Пламя забастовочного движения, притушенное в Кузбассе, перекинулось на другие угольные бассейны тогда еще Советского Союза. Правительство реагировало на волнения шахтеров. Нельзя было не реагировать. *Егор Гайдар*: «Власти не были готовы разбираться и пытаться понять, что происходит в действительности, что можно сделать, чтобы навести порядок. Реакция была такая: раз нас здесь достали, придется дать денег, мыла, колбасы, социальных благ, привилегий... Это было понятно, но проблему не решало».

Практически каждая акция протеста заканчивалась подписанием какого-либо правительственного документа: о перечислении денег, о повышении зарплаты, о предоставлении льгот, о 36-часовой

рабочей неделе вместо 40-часовой для женщин на Севере, об увеличении отпуска до трех месяцев и т.п. Но через месяц-другой материальное подкрепление подписанных обязательств заканчивалось. У шахтеров появлялся повод для очередной забастовки. Они поняли, что только с помощью таких конфликтов могут достучаться до тех, кто принимает решения.

Тогда еще доминировали экономические требования. Их провоцировал, в частности, нелепый курс рубля по отношению к доллару, который делал любой экспорт баснословно выгодным. Отсюда естественный интерес шахт, способных добывать уголь, пригодный для экспорта, получить хозяйственную самостоятельность и от производственных объединений, куда они входили, и от государства. В этом шахтеры, ИТР и директора шахт оказались единомышленниками.

Вся страна видела, как шахтеры превращались в политическую силу, требуя изменения системы хозяйствования и управления собственностью. Недаром 23 июля 1989 года, когда страна была охвачена шахтерскими забастовками, Генеральный секретарь ЦК КПСС Михаил Горбачев посвятил свое выступление по Центральному телевидению исключительно шахтерам. «Люди хотят знать, – говорил он, – что на самом деле происходит, какова сейчас обстановка... Решение основных вопросов они связывают... с развитием экономической реформы, с изменением методов хозяйствования, с тем чтобы все это открыло возможности для инициативной работы... Надо более решительно вести перестройку. Эта мысль звучит в выступлениях шахтеров. Они прямо говорят, что мы понимаем ограниченные возможности страны и что эти возможности могли бы быть увеличены, если страна решительно пойдет по пути изменения методов хозяйствования... Рабочие берут дело в свои руки. И это меня при всем драматизме событий очень сильно воодушевляет».

С тех пор так и повелось: забастовки, возникавшие, казалось бы, спонтанно, сопровождалась, накладывались или просто совпадали по времени с важнейшими политическими процессами в стране. Та же картина наблюдалась и собственно в угольной эпопее, основные этапы которой, подчиняясь внутренней логике, вполне увязывались с вехами российской истории. Неудивительно, вся страна была политизирована – горячие споры возникали в общественном транспорте, в очередях, в рабочих курилках...

Шахтеры – политическая сила

В 1991 году требования бастующих приобрели политический характер. Массовые забастовки проходили под лозунгами отставки союзного правительства и введения прямого управления отраслью российскими властями.

Накануне III чрезвычайного съезда народных депутатов РСФСР в марте 1991 года в Москве началась знаменитая голодовка в гостинице «Россия», за которой, затаив дыхание, следила вся страна. В заявлении об объявлении голодовки говорилось: «Мы, представители забастовочных комитетов четырех шахт Кузбасса Борис Ерофеев, Валерий Кузин, Владимир Любимкин, Анатолий Малыгин и народный депутат России от Кузбасса профессор Бэлла Денисенко, приняли решение о проведении политической голодовки в поддержку требований бастующих регионов страны, главное из которых – отставка Президента и Правительства СССР, роспуск Съезда народных депутатов СССР и переход власти к Совету Федерации суверенных республик. Коммунистическое руководство СССР в довершение всех своих преступлений привело нашу страну на грань голодной смерти. Горбачев и его окружение не способны самостоятельно сделать единственный честный в их положении шаг – уйти в отставку и дать возможность народам нашей страны идти по пути свободы и достатка. Мы не знаем, как долго продлится наша голодовка. Каждый примет свое решение сам настолько, насколько хватит собственных сил и совести. Мы признательны всем солидарным с нами. Мы твердо знаем, что мы не одиноки. Да поможет нам Бог!»

Голодовка продолжалась 12 дней и была снята по просьбе депутатов-демократов, которые заверили голодавших, что непременно обсудят шахтерские требования на съезде. Однако фракция «Коммунисты России» не дала включить этот вопрос в повестку дня, как и вопрос о введении в РСФСР поста президента.

Прогрессивный порыв шахтеров активно использовали: директора шахт и объединений – чтобы выбить дополнительное финансирование, региональные власти – чтобы решать за федеральный счет местные проблемы, руководство России – как таран против союзного центра. Так шахтеры превратились в важных игроков на политической сцене. Описывая переговоры в Москве в начале 1990 годов, некоторые шахтерские лидеры говорили, что они могли «открывать двери министерских кабинетов ногой».

Неудивительно, что в июне 1991 года, за два дня до выборов Президента России, Борис Ельцин, тогда Председатель Верховного Совета РСФСР, побывал в Сыктывкаре и подписал документ, который расширял экономические права Республики Коми и создавал дополнительные условия для ее развития. До конца 1993 года она освобождалась от отчислений в федеральный бюджет, в ведение ее Совета Министров передавались вопросы эксплуатации природных ресурсов, южные районы приравнивались к северным, что позволяло всем работавшим получать зарплату с учетом северных и районных коэффициентов.

В августе 1991 года шахтеры в абсолютном большинстве поддержали Ельцина и российскую демократию во время путча. Егор Гайдар подчеркивал серьезную роль шахтерских забастовок в крахе Советского Союза и всей социалистической системы.

В начале шахтерских волнений не было ни Российского профсоюза угольщиков, ни Независимого профсоюза горняков (НПГ), а были отраслевой профсоюз в СССР и стихийно возникшие рабочие комитеты Кузбасса, Воркуты, Донбасса и других регионов, резко критиковавшие лидеров профсоюза. Когда начался распад СССР, то же произошло и в профсоюзном движении. В апреле 1991 года состоялся I учредительный съезд Российского профсоюза угольщиков. Затем на базе рабочих комитетов был создан Независимый профсоюз горняков как альтернатива Росуглепрофу, который по традиции считался старым, официальным, а значит, ненадежным. Формальное отличие было в том, что НПГ охватывал непосредственно горняков, работавших под землей, а Росуглепроф — всех шахтовых работников. Но и Росуглепроф адаптировался к новым условиям. Началась конкуренция между ними, которая временами выливалась в нецивилизованные формы.

В том же году профсоюзы добились значительного успеха: 3 декабря впервые в истории России было заключено отраслевое тарифное соглашение по угольной промышленности между Росуглепрофом, Минтопэнерго и правительством РСФСР с целью закрепления гарантий социально-экономической защиты трудящихся. В него вошли многие требования бастовавших шахтеров. Позже Егор Гайдар признался, что со стороны правительства подписание соглашения было вынужденной мерой: «Я (как министр экономики и финансов. — А.Н.) поставил свою подпись в 2 часа ночи. Положение было сложным: у меня не было хлеба для снабжения крупных городов,

не было валюты. Не хватало только крупных шахтерских забастовок. Необходимо было срочно принять решение. Конечно, в спокойной обстановке я бы никогда этот документ не подписал. Но в стране была полная катастрофа. Первое, о чем я думал в тот момент, — как найти средства для обеспечения сохранности ядерного оружия в России, на Украине, в Белоруссии и Казахстане. И еще накопилась масса проблем. А я знал, что шахтеры способны добавить к этой массе еще чуть-чуть».

Иными словами, соглашение, абсолютно правильное по сути и подходам, было не обеспечено финансами. Позже пришло понимание прямой связи между необеспеченными социальными обязательствами и закрытием шахт, забастовками шахтеров, обращенными не к непосредственному работодателю, а к правительству. Порой возникало ощущение, что все может рухнуть, рассыпаться в прах. Это ощущение сопровождало реформу и реформаторов почти постоянно. С таким ощущением в 1990-е годы жили и «угольные генералы», и шахтеры, и вся страна.

Нарушение правительством условий тарифного соглашения умело использовали профсоюзы для раздувания пламени шахтерского гнева. На первых порах Росуглепроф и НПГ жестко и непримиримо оппонировали любым попыткам реформирования отрасли. Но постепенно критика становилась более конструктивной, диалог с властью принимал цивилизованный характер. Можно утверждать, что без участия профсоюзов реформа угольной отрасли захлебнулась бы в море шахтерских волнений. Яков Уринсон, в 1994—1998 годах первый заместитель и министр экономики, активный участник реформы угольной отрасли: «Профсоюзы эволюционировали во времени. Начиналось все с достаточно скандальных дискуссий. По мере того, как мы, отвечающие за реформирование, и они разбирались в ситуации и вникали в нее, диалог налаживался. Но сначала мы и профсоюзы были явными противниками, а не партнерами. Объективно разные роли: кто-то нападает, кто-то защищается».

Массовая приватизация

Во время шахтерских волнений все активнее раздавались голоса о том, что шахтам необходимо предоставить самостоятельность. И директорам, и рядовым работникам казалось, что стоит обрести свободу от чиновников госаппарата и руководства объединения или

угольного бассейна, как наступит долгожданное изобилие, которое обещали при так и не состоявшемся коммунизме.

30 декабря 1992 года был принят Указ Президента РФ «О преобразовании в акционерные общества и приватизации объединений, предприятий, организаций угольной промышленности» № 1702, в соответствии с которым шахты были акционированы, но остались под контролем государства через закрепленные в федеральной собственности контрольные пакеты акций. Угольные компании, созданные путем акционирования центральных аппаратов производственных объединений, не имели юридических рычагов по управлению шахтами. Горняки стали акционерами, но их участие в управлении предприятием было по существу фикцией: всеми делами на шахтах ведали не общие собрания акционеров, а по-прежнему «угольные генералы», которые зачастую слабо представляли, что нужно делать в условиях зарождавшейся рыночной экономики, как развивать производство. В то время были акционированы и приватизированы 10 лучших шахт и разрезов.

Завоеванная самостоятельность практически мгновенно была конвертирована в реальные материальные выгоды конкретных людей. Разбитые улицы шахтерских городов заполнили иномарки, вначале недорогие малолитражки (самой распространенной была «Ниссан Санни»), затем дорогие джипы типа «Тойота Лэнд Крузер», прозванные тогда «народным» автомобилем. Доходы шахтеров-акционеров нельзя было измерить рублями (тогда уже тысячами рублей).

Практически на каждом угольном предприятии, получившем самостоятельность, вошли в оборот внутренние «деньги», на которые можно было недорого приобрести телевизоры, видеомагнитофоны, бытовую технику, одежду, обувь. Товары продавались на шахтах по внутренним ценам, ниже реальных рыночных в десятки раз. Ясно, что при таких условиях большинству предприятий была уготовлена печальная участь.

Лишь единицы избежали банкротства. Среди них «Распадская», которая была высокопроизводительным предприятием, добывавшим коксующийся уголь. Когда ее вывели из «Южкузбассугля», она потеряла его кадровую и финансовую поддержку, а также значительную часть материально-технической базы. Пришлось все создавать заново. Выросла численность сотрудников шахты, потому что не было складов, надо было учиться работать с внешней средой. Собрания трудового коллектива в 1991–1993 годах проходили часто и мучительно

долго — порой по трое суток. В то же время огромными правами обладали многочисленные заместители генерального директора шахты: они могли подписывать финансовые документы, заключать договоры, поставлять уголь, покупать оборудование и материалы. Добыча угля на шахте стабильно сокращалась, а техническое состояние деградировало.

«Распадская» избежала разорения благодаря Геннадию Козовому, который в 1993 году был избран ее генеральным директором. Он отказался от такой системы управления, от проедания доходов шахты путем продажи работникам товаров по бросовым ценам, от собственных расчетных единиц — всего того, что было так мило сердцу многих, но не совмещалось с рыночной экономикой. Фактически Козовой начал структурную перестройку предприятия. Финансы шахты, материально-техническое снабжение и сбыт угля были жестко централизованы, началась разработка программы модернизации предприятия.

К концу 1990-х годов «Распадская» стала одним из крупнейших игроков на угольном рынке России — к тому времени контрольный пакет акций был уже не «размыт» среди шахтеров, а сконцентрирован в руках менеджмента. Проведенная реструктуризация позволила увеличить добычу угля и одновременно в полтора раза сократить численность работников. В 2003 году в холдинг, сформированный собственниками шахты, входило уже 17 предприятий. Так из «народной» приватизации выросла крупная финансово-промышленная группа.

Иная судьба сложилась у расположенной в городке Полысаево (центральная часть Кузбасса) шахты «Кузнецкой», получившей самостоятельность одновременно с «Распадской». Акционеры ни о какой структурной перестройке не помышляли. Они приняли предложение руководства об организации совместного предприятия «Шахта «Кузнецкая» вместе с компанией австрийского предпринимателя Хоффера. Контрольный пакет (60%) принадлежал иностранному партнеру.

СП нормально работало лишь два года — благодаря экспортным поставкам угля. Иностранному партнеру выполнял свои обещания, начался бартерный обмен автомобилями и другими товарами, заложили коттеджный поселок, достойная зарплата выдавалась своевременно. Но затем резко выросли железнодорожные тарифы, экспорт утратил привлекательность и сократился, а иностранные инвестиции на шахту так и не пришли.

С 1994 года «Кузнецкая» стала центром непрекращающейся борьбы шахтеров за зарплату и за шахту. Дважды ее признавали банкротом, аннулировали результаты приватизации и создание СП, но к оздоровлению это не привело. Передел собственности, характерный для конца 1990-х годов, еще не начался, желавших приобрести активы шахты не нашлось, помощь неудачливым собственникам пришла лишь из федерального бюджета — в виде средств, отпущенных на ликвидацию шахты.

Причины, по которым вполне благополучное по стандартам плановой экономики предприятие не выжило в зарождающуюся рыночную эпоху, очевидны. Помимо самостоятельности, требовались еще и адаптация к непростым и постоянно меняющимся условиям рыночного хозяйствования, реструктуризация шахты, перестройка работы всех ее служб. Этим на «Кузнецкой» никто не занимался. Итог оказался печальным — прекращение деятельности, полное разорение, разворовывание и распродажа остатков имущества, банкротство.

Такое же безрадостное будущее ждало и шахту «Обуховскую», входившую в «Гуковуголь» в Восточном Донбассе. Ее называли угольной гордостью Советского Союза, так как там было лучшее оборудование и отборные кадры. Летом 1989 года лозунг «Дайте нам возможность самостоятельно работать — мы умеем и знаем, как надо!» поднял самых уважаемых в шахтерской среде людей на высшую точку шахты, где они громко заявили о том, что не спустятся оттуда, пока «Обуховская» не выйдет из состава «Гуковугля». Шахтеры считали несправедливым то, что в объединении они добывают больше всех, но их трудовые подвиги материально не поощряются. Власти были напуганы выступлениями горняков, и «Обуховская» попала в список шахт, которым Указом Президента РФ № 1702 была разрешена приватизация. Схема приватизации оказалась такой: 25% акций были отданы рабочему коллективу безвозмездно, 15% рабочие имели право выкупить на льготных условиях, 20% — переданы администрации Ростовской области, 40% — государство сохранило за собой.

«После того, как часть акций попала трудовому коллективу, — вспоминал Виктор Бродский, бывший заместитель руководителя Департамента угольной промышленности Министерства экономики, — каждый начал тянуть в свою сторону, и нормального управления не получалось. Успехи шахты закончились тогда, когда несколько партий угля были обменены по бартеру на китайские пуховики, и те лидеры, которые еще вчера забирались на вышку, требуя

самостоятельности, пошли эти пуховики продавать. После того, как весь цвет старой команды разбежался, шахта буквально пошла по рукам. Из нее только вынимали и ничего не вкладывали».

«Обуховская» стала лакомым куском для криминалитета, ведь там добывали самый качественный уголь, естественные пути сбыта которого лежали совсем рядом. Директора шахты менялись чрезвычайно быстро, поскольку несколько месяцев работы на «Обуховской» приносили безумную сверхприбыль — правда, с риском для жизни. Вся выручка просто опускалась в карман. И никаких капиталовложений...

Таким образом, оборотная сторона завоеванной самостоятельности порой оказывалась трагичной. Независимые шахты начинали стремительно разоряться. Разложение дисциплины, воровство начальства и, как следствие, неплатежи, долги по зарплате и даже убийства директоров шахт на коммерческой почве. Так, 22 января 1992 года в подъезде своего дома был убит Михаил Герасименко, директор Центральной обогатительной фабрики «Сибирь» (город Мыски Кемеровской области). В качестве главной версии следователи рассматривали дележ бартера, которым расплачивались за уголь. По информации журналистов Кемеровской области, ни одно уголовное дело тех лет, возбужденное по факту убийства «угольных генералов», так и не было доведено до суда. Впрочем, стреляли тогда по всей стране. Беспредел царил не только в угольной отрасли.

Цены на уголь и дотации

2 января 1992 года в России были отпущены цены. Цены на уголь пока решили не трогать. Егор Гайдар позже так оценил это решение: «В конце 1991 года мы в правительстве подробно обсуждали тему либерализации цен на энергоносители. У меня было желание либерализовать их в самом начале 1992 года вместе с остальными отраслями. Но некоторые мои коллеги — не буду их обвинять — сказали: “Егор Тимурович, зима, возможны перебои со снабжением энергоносителями, давайте подождем конца отопительного сезона”. Я принял эти аргументы и был не прав. Ничего страшного от либерализации цен на энергоносители не произошло бы. В этом я убежден, хотя понятно, что всегда есть риски. Но ты будешь потом дяде рассказывать о том, что ты думал, когда заморозил пять городов. Сегодня, если вернуться в начало 1992 года, я бы отпустил цены на энергоносители. Но тогда,

к сожалению, принял другое решение». А именно: 20% добываемого угля было решено продавать по свободным ценам, ориентируясь на которые устанавливать государственные цены на эту продукцию. Даже профсоюзные лидеры считали, что фиксированной ценой на уголь и дотациями из бюджета правительство «держало шахтеров на привязи, и это негативно влияло на реструктуризацию отрасли».

Цены на уголь и продукты его переработки освободили только с 1 июля 1993 года в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по стабилизации положения в угольной промышленности» от 21 июня 1993 года. Но к тому времени резко выросли расходы на добычу и транспортировку угля из-за роста цен на материально-технические ресурсы и железнодорожные тарифы. Надежды угольщиков на освобождение цен не оправдались: реальная выручка во второй половине 1993 года оказалась даже ниже, чем в первой, когда цены еще регулировались. Падение спроса в электроэнергетике и металлургии сдерживало возможности угледобывающих предприятий по повышению цен на свою продукцию.

В 1992 году неприятный «сюрприз» получили и главы администраций шахтерских городов и поселков. Ранее населенные пункты, возникшие рядом с градообразующими угольными предприятиями, получали средства на содержание социальной инфраструктуры (довольно убогой), как правило, от этих предприятий. Согласно Указу Президента РФ № 1702, жилищный фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия по его обслуживанию, а также объекты инженерной инфраструктуры, находившиеся на балансе акционируемых и приватизируемых производственных объединений и шахт, подлежали передаче в муниципальную собственность. Откуда муниципалитеты возьмут средства на содержание свалившегося на их голову хозяйства, не было прописано. Выполнение указа затянулось на три с лишним года. Это был мучительный, но неизбежный процесс, без успешного завершения которого оздоровление угольной отрасли было немыслимо.

И вновь администрации шахтерских городов и поселков уповали на средства государственной поддержки, направляемые угольным предприятиям. Последнюю часть этих средств отстегивали муниципалитетам обычно по остаточному принципу: более 80% шло на поддержку убыточного производства, то есть на компенсацию разницы между ценой и себестоимостью добычи угля, около 17% – на содержание социальной сферы шахтерских городов и поселков. Общий

объем дотаций в 1993 году превысил 5% расходов федерального бюджета.

Дотирование в условиях свободного ценообразования искажало подлинные рыночные отношения в отрасли и породило столь же искаженную мотивацию участников рынка. Моментально сформировался «рынок дотаций», на котором шла отчаянная конкуренция за получение бюджетных денег. Угольная отрасль пыталась протиснуться в либеральную экономику через черный ход. Вместе с дотациями шахта получала необоснованные преимущества на рынке и вытесняла более эффективных и потому бездотационных конкурентов. Один из директоров тогда остроумно заметил: «Дотации – что наркотик. Большой кайф получает не тот, кто его потребляет, а тот, кто продает».

Две команды – две идеологии реструктуризации

Одновременно с акционированием угольных предприятий шли поиски оптимальной структуры управления угольной отраслью. В октябре 1991 года была образована *Российская государственная корпорация угольной промышленности («Уголь России»)*. Будучи аморфным образованием с непонятными функциями, она просуществовала лишь один год.

В декабре 1992 года ее место заняла *Российская угольная компания («Росуголь»)*. Генеральным директором был назначен Юрий Малышев, директор Института горного дела имени Скочинского, ранее возглавлявший «Южжубассуголь», – человек известный и авторитетный, сыгравший важную роль в реформировании отрасли. Хотя по форме собственности «Росуголь» был сначала государственным предприятием, а затем – открытым акционерным обществом, на самом деле это было министерство в чистом виде – тяжелое наследие советского режима. К «Росуголю» переключались все функции Минуглепрома СССР: производственно-технические, экономические, социальные. Малышев лично одновременно занимался всем.

Параллельно действовало *Министерство топлива и энергетики РФ*, созданное в конце ноября 1991 года. Угольную отрасль в нем курировал первый заместитель министра Александр Евтушенко. Он также занимался всем. Чисто советская схема – есть государственная собственность, ею надо управлять.

Эти два центра управления не улучшили положение отрасли. Егор Гайдар, аргументируя скорейшую необходимость реформы, констатировал: «Какая ситуация была накануне реформирования? Раздутые штаты, экспансия численности, концентрация дотаций на убыточных шахтах, деньги идут на шахты, которые производят 10% угля и потребляют 90% субсидий. Очевидно, их надо закрывать. Но никто не хочет этим заниматься. Никто не хочет об этом системно думать. Причем, что важно: это единственная отрасль, в которой есть реально действующие профсоюзы, способные защищать свои интересы. При этом полный бардак в секторе государственного управления отраслью, воровство. На фоне дотаций воровать, естественно, легче всего. Было ясно, что отрасль крайне больна и в ней будут тяжелейшие проблемы. Но чем хуже, тем лучше. Потому что, чем больше проблем, чем больше забастовок, тем больше дотаций. Чем больше дотаций, тем больше возможности воровать. И альтернатива реформе была только одна – продолжение этого бардака».

Выбиванием угольных дотаций из правительства занимался «Росуголь». Он же стал основным центром их распределения. Предложенная им система выделения дотаций стимулировала компании демонстрировать в отчетности максимальную убыточность. Не случайно объем заявок на выделение дотаций, которые «Росуголь» получал от компаний, агрегировал и представлял в Минтопэнерго при подготовке бюджета, почти вдвое превышал тот, что появлялся в утвержденном варианте. Если не получалось выбить желаемую сумму, «Росуголь» давал знак профсоюзам: «Ребята, пошумите!» И они шумели. Сумма обещаний, даваемых «Росуглем» шахтерам, зачастую превышала размер полученных им бюджетных денег. Никто толком ничего не понимал. Шахты, недополучившие бюджетные деньги, бастовали против правительства. А оно выделяло все больше и больше денег. Порочный маховик раскручивался. Раскручиваясь, он не только постоянно «генерировал» новые забастовки в «старых» бунтарских регионах, но и порождал гнев в других угольных бассейнах.

Непреложный факт – реструктуризацию угольной отрасли начал «Росуголь» во главе с Малышевым, взяв на себя ответственность за развертывание работ по ликвидации особо убыточных шахт. Но преобладающими в деятельности «Росугля» были инвестиционная политика строительства новых шахт за счет бюджетных средств, выделяемых на безвозвратной основе, и использование государственных рычагов управления для обеспечения собственных конкурентных

преимуществ. При «Росугле» было создано больше десятка частных коммерческих фирм, директорами которых стали по совместительству руководители структурных подразделений «Росугля». Благодаря совмещению государственных функций и коммерческой деятельности многие из них стали крупными бизнес-структурами. Через эти фирмы «Росуголь» покупал горно-шахтное оборудование. Такое совмещение позволяло ему держать в зависимости и контролировать предприятия в регионах при распределении средств господдержки и выделении оборудования.

К счастью для угольной отрасли и для России в целом, существовала и иная методология реструктуризации. Она разрабатывалась в Министерстве экономики командой, сформированной Игорем Кожуховским, которого впоследствии газета «Коммерсантъ» назовет «главным действующим лицом в реструктуризации угольной отрасли». Потомственный шахтер Кожуховский, имея дипломы об окончании двух институтов, работал на шахте «Абашевская» (Кузбасс) сначала рядовым электриком, потом сменным мастером, затем начальником участка. Он активно участвовал в кузбасских забастовках. Убедившись, что в отдельно взятом бассейне его усилия бесполезны, Кожуховский организовал и возглавил Фонд социальных гарантий, учредителями которого стали рабочие комитеты, профсоюзы и Госкомимущество России. В октябре 1993 года министр экономики Егор Гайдар пригласил Кожуховского работать в министерстве, заинтересовавшись его идеями реформирования отрасли.

Итак, в Министерстве экономики полагали, что реструктуризация отрасли должна проводиться исходя из интересов не столько отрасли, сколько общества в целом, в рамках институтов социального партнерства. В центр реформы ставились: создание конкурентной среды, приватизация угольных компаний, полный отказ в конкретные сроки от дотаций, выделение бюджетных инвестиций исключительно на условиях софинансирования на конкурсной и возвратной основе, достижение прозрачности использования бюджетных средств, выстраивание системы управления реструктуризацией на базе принципа социального партнерства всех ее участников.

Обе команды признавали необходимость сильной социальной политики по отношению к высвобождаемым шахтерам. Но специалисты Минэкономики делали ставку на развитие местного самоуправления шахтерских городов, углубление адресной, индивидуальной социальной защиты, обеспечивающей целевое использование

бюджетных средств. «Росуголь» настаивал на сохранении функций социальной защиты за руководителями угольных компаний, что затрудняло оценку эффективности использования этих денег.

По предложению Кожуховского, поддержанному Гайдаром, для институционального оформления социального партнерства и вовлечения в него различных социальных групп Распоряжением Правительства РФ от 10 ноября 1993 года № 2028-р была создана *Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК)*. В нее вошли министры или их заместители почти всех федеральных министерств, связанных с добычей, использованием угля и решением социальных проблем угледобывающих регионов, представитель «Росугля», «угольные генералы», главы администраций шахтерских регионов и городов, лидеры Росуглепрофа и НПП, ведущие ученые-угольщики.

Обязательность выполнения решений МВК, ее независимость от отраслевого управления и аппарата правительства сыграли решающую роль в проведении реструктуризации, в достижении компромиссов и баланса интересов, в выделении приоритета социальных вопросов при проведении реформы.

Возглавил комиссию Егор Гайдар в ранге первого заместителя председателя правительства. Бессменным ответственным секретарем на протяжении нескольких лет был Игорь Кожуховский, который намеренно взял на себя большую часть организационной работы, опасаясь, что иначе чиновники все «заболтают». Позднее в десяти угледобывающих регионах были созданы региональные МВК, возглавляемые, как правило, главами администраций. Эти комиссии рассматривали проблемы региона, которые при необходимости выносились на заседание центральной МВК.

К новой структуре от «Росугля» переместились важнейшие функции: принятие кардинальных решений по реструктуризации, распределение дотаций и контроль за их использованием, решения о ликвидации убыточных угольных организаций (обязательно в присутствии директора шахты, мэра города и представителей теркомов профсоюзов). МВК, созданная в обход «Росугля», стала для него «костью в горле» прежде всего потому, что повышалась прозрачность дотаций, становилось ясно, кто защищает интересы шахтеров, а кто — «угольных генералов».

Егор Гайдар после короткого пребывания в правительстве подал в отставку, и председателем МВК стал вице-премьер Александр

Шохин. Его приход совпал с тем, что в начале 1994 года под напором профсоюзов увеличилась зарплата шахтеров. В ответ на это в Кузбассе забастовали работники бюджетной сферы. Шохину пришлось отправиться туда для улаживания конфликтов. После этого стало очевидно, что в конструкции социального партнерства не хватает голоса, представляющего интересы всех жителей шахтерских регионов. Родилась идея создания *Ассоциации шахтерских городов (АШГ)*. Потребовалось два года, чтобы воплотить ее в жизнь.

Основная цель АШГ заключалась в координации работы администраций шахтерских городов, федеральных и региональных органов исполнительной власти, отраслевых структур управления и профсоюзов при решении социально-экономических проблем шахтерских городов и защиты интересов их населения. В какой-то мере Ассоциация, объединившая около 90 городов, стала противовесом отраслевым интересам шахтерских профсоюзов и приватизируемых угольных компаний. Ассоциацию в течение 10 лет возглавлял Александр Черни. Впоследствии во многом благодаря ей удалось наладить поступление средств на социальные программы без дополнительных этапов и посредников, на каждом из которых был риск «прилипания» денег.

Но Кожуховский понимал, что и действия мэра должны быть подконтрольны общественности. Позже по его предложению в шахтерских городах были организованы наблюдательные советы, в которые вошли представители городской администрации и местных профсоюзов, руководители угольных организаций, местных отделений Федеральной службы занятости и казначейства, влиятельные общественные деятели.

Иностранная помощь и реструктуризация

Реструктурируя отрасль, необходимо было избавиться от убыточных и неперспективных шахт и разрезов. Но технические работы по ликвидации нерентабельных шахт и выплаты высвобождаемым работникам, предусмотренные законодательством и отраслевыми тарифными соглашениями, требовали огромных средств. В этих условиях Егор Гайдар, будучи и.о. председателя правительства, во второй половине 1992 года инициировал переговоры с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) для получения займов на поддержку угольной реформы.

Егор Гайдар: «Я исходил из оценки ситуации в отрасли. Без реформирования угольному сектору было очень тяжело выжить. Во-первых, на реформу нужны деньги. А денег в стране было мало. Во-вторых, при реформировании отрасли необходимо было оказывать систематическое давление на оппонентов. Если вы поручаете реформировать армию генералу, то ничего хорошего, как правило, не получится. Если бы мы поручили реформу угольной отрасли Минтопэнерго, то, мне кажется, ничего бы в ней не изменилось. Когда есть структура, которая внутренне заинтересована, чтобы в отрасли было больше дотаций, не добиться повышения ее эффективности, ее прибыльности. Мы использовали МБРР как инструмент давления на собственную бюрократию».

Правительство обратилось именно к МБРР, потому что заимствование у него средств было чрезвычайно выгодно. Его процентная ставка для развивающихся стран (в число которых входит Россия) составляет 5–7%, выплаты по обслуживанию займов, как правило, начинаются через 5 лет после их предоставления, а весь срок погашения – 15–20 лет. Среди займов МБРР различают стабилизационные (обычно бюджетозамещающие, то есть вливающиеся в бюджет страны-заемщика) и инвестиционные. Первые предназначаются для покрытия временного дефицита платежного баланса и дефицита госбюджета, возникающих при проведении заемщиком политики макроэкономической стабилизации и структурных реформ. Именно в таком займе нуждалась Россия.

Однако получить его можно, только если правительство соглашается с условиями Банка, касающимися не финансовой стороны займа (она всегда примерно одинакова), а идеологии реформирования отрасли, для реструктуризации которой выделяются средства. Поэтому начиная с середины 1992 года эксперты МБРР из различных стран совместно с российскими специалистами начали углубленное исследование угольного сектора и его проблем, которое длилось почти 2 года. «Росуголь» исподтишка саботировал эти исследования, заявляя, что лучше российских специалистов никто угольную промышленность не знает. Кожуховский через голову Малышева организовывал встречи экспертов в угольных регионах, а рабочие комитеты и профсоюзы помогали ему на местах.

В ноябре 1993 года МБРР подготовил первый вариант доклада о положении в угольной отрасли России с обоснованием необходимости ее перестройки. Содержащиеся в нем выводы обсуждались

с «Росуголем», Минэкономки, Минтопэнерго и профсоюзами. «Росуголь» встретил их в штыки, разрушение централизованного управления и предложения по стремительному закрытию шахт воспринимались им как развал отрасли.

Малышев по советской привычке продолжал настаивать на производственных капиталовложениях. И его можно понять: человеку, который всю жизнь отдал угольной промышленности, тяжело было смириться с тем, что разваливаются или закрываются шахты. Но через это надо было перейти. Закрытие шахт не было самоцелью реструктуризации. Это нужно было исключительно для достижения рентабельности угольных компаний и угольной промышленности. *Егор Гайдар:* «У Малышева были абсолютно очевидные институциональные причины сопротивляться реформе. Однако без его помощи многие вещи, наверное, нельзя было сделать».

Юрий Малышев все же «перешел Рубикон» и признался впоследствии: «Команда Гайдара состояла из талантливых людей, решение Бориса Николаевича Ельцина поручить им проведение рыночных реформ было вполне сознательным. Если бы он доверил эту работу таким людям, как мы, сформировавшимся в условиях советской административной системы, ничего бы не получилось».

После жарких дискуссий стороны пришли к согласию, и в августе 1994 года появился основной совместный доклад МБРР и российского правительства о перестройке угольной промышленности в Российской Федерации с характерным названием «Люди превыше всего». В нем были выявлены недостатки в действующем механизме государственной поддержки (недостаточная регламентация и прозрачность, нецелевое использование средств). Предлагалось устранить монопольную систему управления, которая противоречит идее либерализации, мешает созданию конкурентной среды, искусственно поддерживая высокий уровень бюджетных дотаций. Рекомендовано создать системы социальной защиты шахтеров и содействия занятости высвобождаемых работников. МБРР предлагал ликвидировать дотации, закрыть 100 из 300 действовавших шахт, высвободить 320 тыс. рабочих мест в течение трех лет. МВК предложила взять доклад за основу для обоснования угольных займов.

Надо сказать, что, несмотря на серьезные расхождения в позициях двух команд, удавалось вырабатывать взвешенные, хотя и компромиссные решения. Министерство экономики и «Росуголь» совместно разработали важнейший документ – «Основные направления

реструктуризации угольной промышленности России». Они концептуально соответствовали представлениям МБРР об угольной реформе. В июле 1995 года их утвердила МВК под председательством первого вице-премьера Анатолия Чубайса (последняя редакция «Основных направлений» была выпущена в 1998 году).

Программой реструктуризации для повышения эффективности угольной отрасли и снижения нагрузки на федеральный бюджет были предусмотрены:

- ликвидация особо убыточных шахт и неэффективных производственных участков;
- выделение из состава угольных организаций непрофильных производств и видов деятельности;
- создание (в частности, путем укрупнения) сильных региональных угольных компаний, конкурирующих между собой, и их приватизация;
- передача жилья и объектов социальной сферы от угольных организаций органам местного самоуправления;
- беспрецедентные по масштабам меры по социальной защите жителей углепромышленных территорий.

Правительство взяло на себя обязательства по погашению задолженности по зарплате всем высвобождаемым шахтерам и по регрессным искам, по дополнительному пенсионному обеспечению шахтеров и снабжению бывших угольщиков бесплатным углем. Кроме того, в программу были включены: создание новых рабочих мест для высвобождаемых шахтеров, профессиональное их переобучение и содействие переселению из регионов, где рабочие места создавать нерентабельно. Таким образом, при реализации программы реструктуризации высвобождаемые шахтеры стали получать гораздо больше льгот и компенсаций, чем работники любой другой отрасли.

Для получения займа МБРР осталось сделать последний шаг – направить банку официальное письмо о политике российского правительства в угольной промышленности, которое служило бы гарантией, что оно не свернет с избранного курса реструктуризации. 22 мая 1996 года такое письмо подписал премьер Виктор Черномырдин. В нем были сформулированы стратегия, среднесрочные цели и краткосрочные меры, которые легли в основу условий предоставления первого угольного займа МБРР:

- введение более детализированного, чем действующий, и в большей мере направленного на социальную защиту высвобождаемых

работников перечня направлений использования средств господдержки и нормативной регламентации управления этими средствами;

- увеличение до 33% доли средств, направляемых на технические работы по ликвидации нерентабельных шахт и разрезов и социальную защиту высвобождаемых работников, а также регламентация процесса ликвидации;
- распределение бюджетных инвестиций угольным компаниям на платной и возвратной основе;
- демополизация управления отраслью путем передачи находящихся в федеральной собственности пакетов акций в доверительное управление;
- обязательная выплата выходных пособий высвобождаемым работникам, проведение предувольнительных консультаций;
- реализация пилотных программ местного развития и обеспечения занятости населения (ПМР) в шахтерских городах, наиболее затронутых реструктуризацией.

Летом 1996 года МБРР предоставил России первый бюджетозамещающий угольный заем в размере 500 млн долларов. Медленно, зигзагами, двигалась вперед реформа. Были введены детальные графики бюджетного финансирования и государственная отчетность получателей об использовании бюджетных средств, прекращена добыча на 95 убыточных шахтах, сократился травматизм на 51% по сравнению с 1993 годом, заработали механизмы социального партнерства и социальной защиты высвобождаемых. Но так и не удалось перейти на договорную основу предоставления бюджетных средств, обеспечить прозрачность доведения средств и их целевое использование. Инвестиции продолжали выдаваться на безвозвратной основе и без проведения конкурсов. Демополизация отраслевого управления остановилась на том, что независимым от «Росугля» управляющим компаниям в доверительное управление были переданы федеральные пакеты акций лишь двух угольных акционерных обществ – «Востсибуголь» и «Хакасуголь».

Все это приводило к злоупотреблениям. В 1996 году МВК рассматривала вопрос о нецелевом использовании угольных денег. *Вадим Плоских*, бывший прокурор шахтерского города Кизел (Кизеловский угольный бассейн, Пермская область): «Руководители некоторых предприятий всеми правдами и неправдами пытались “выдернуть” деньги, предназначенные для создания новых рабочих мест, чтобы залатать огрехи в своей работе. С помощью приписок за якобы

выполненные работы уплывали десятки миллионов рублей. И проводилось все это через администрацию города, которая должна была контролировать прохождение и использование средств, отпущенных на реструктуризацию. В итоге нам пришлось вмешаться. Было возбуждено несколько уголовных дел, в городе не осталось практически ни одного руководителя, который бы не встречался с нами, скажем так, не по своей воле».

Владимир Смольский, бывший начальник шахты № 5, город Тавричанка Ростовской области: «В 1997 году на ликвидацию шахты нам было выделено 10 млн рублей. Я был членом наблюдательного совета, с которым администрация должна была согласовывать организацию предприятий, где планировалось создать рабочие места для шахтеров. Предприятия организовывались на деньги шахтеров, однако нас от этого отстранили и ни разу не дали даже ознакомиться с протоколом. Подделывали мои подписи. А деньги отдавались в непонятные фирмы».

Говоря об использовании средств и участии МБРР в реструктуризации угольной отрасли, Анатолий Чубайс подчеркивал: «Надо понимать, что весь проект с Мировым банком проводился в реальной России, в реальных условиях того времени. Уровень законодательства, регламентирующего бюджетный процесс, само качество его подготовки, механизм государственного контроля за его исполнением, да и вообще государство как институт находились в зачаточном состоянии. Когда забастовки, огромная задолженность по зарплате, пенсиям, детским пособиям и пять тысяч учителей собрались... сейчас вынесут на вилах, — губернатор вынужден брать то, что находилось под рукой: угольный заем — так угольный. А где-то попросту воровали. Но правоохранительные органы боролись в основном с иностранными империалистами, с кем угодно, только не с теми, кто воровал деньги из региональных бюджетов.

Можно ли было уменьшить масштабы злоупотреблений? Наверное. Что-то сделать лучше, что-то эффективнее. Но перевести принципиально на другой уровень — невозможно. Альтернатива была такая: получить займы Мирового банка, понимая, что из них столько-то процентов украдут. И это тут же будет связано с самой реформой, с реформаторами, в результате пострадает твоя репутация. Или не брать этих денег, не биться с МБРР, организовывая этот источник, — проще простого. Но это означает, что 100 тыс. человек окажутся на улице вообще без средств к существованию. Большая часть

денег все равно попала по назначению. Если бы я опять оказался, не дай бог, в подобной ситуации, то принял бы такое же решение».

С октября 1997 года для обеспечения целевого использования средств перешли на казначейскую систему их доведения до получателей. Для каждого конечного получателя открывался лицевой счет в территориальном отделении Федерального казначейства, позволявший вести отдельный учет движения средств по всем направлениям их использования. С введением нового порядка воровать бюджетные деньги стало труднее. Более того, система работала так, что даже если кто-то из получателей обосновывал завышенную потребность в деньгах, а потом не полностью их реализовал, неиспользованные средства возвращались в бюджет.

Введение такого механизма было одним из условий предоставления второго угольного займа. Среди других условий можно отметить:

- увеличение свыше 60% доли средств, направляемых на структурную перестройку отрасли, прежде всего на социальную защиту высвобождаемых в связи с реструктуризацией;

- более интенсивное закрытие неперспективных шахт (в первой половине 1998 года — 60 шахт; к концу III квартала — 68; к концу года — 86);

- отказ от не оправдавшего себя доверительного управления и продажа федеральных пакетов акций угольных компаний, чтобы общий объем добычи угля угольных компаний, акции которых не находятся в федеральной собственности, составлял не менее 45% общероссийского объема добычи угля (по данным за 1996 год);

- увеличение финансирования и усиление регламентации Программ местного развития, перевод средств на выплату выходных пособий, задолженности по зарплате и возмещению вреда на банковские счета граждан — получателей средств (начиная с января 1998 года).

Осенью 1997 года реализация первого угольного займа подошла к концу. Стало очевидно, что камнем преткновения при проведении реструктуризации являлись само существование «Росугля» и немощное безынициативное Минтопэнерго. Правительство колебалось, но здесь решительную позицию занял МБРР. В итоговом отчете о результатах первого угольного займа он жестко поставил условие: если правительство хочет продолжить программу заимствований для угольного сектора, оно должно ликвидировать «Росуголь». Что и было сделано Постановлением Правительства РФ от 27 ноября

1997 года № 1462. А на следующий день в МБРР ушло подписанное Виктором Чернобырдиным письмо «О политике Правительства РФ в угольной промышленности в 1997–1998 годах», которое явилось для МБРР основанием для подписания соглашения о выделении второго угольного займа в размере 800 млн долларов.

Одновременно с ликвидацией «Росугля» правительство усилило роль Минтопэнерго, сделав его главным распорядителем средств господдержки не только юридически, но и фактически. В нем организовали два угольных департамента (один занимался финансами, второй — производственными проблемами) и создали при нем два государственных учреждения: по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов (ГУРШ) и по вопросам координации программ местного развития и решения социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной отрасли («Соцуголь»). В них перешла почти треть (300 человек) работников «Росугля». Кожуховский был назначен заместителем министра, отвечающим за реструктуризацию угольной промышленности.

Постановлением Правительства РФ «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности» от 3 декабря 1997 года № 1523 был утвержден новый механизм управления средствами государственной поддержки. Он детализировал направления, по которым выделялись и использовались угольные деньги (в частности, на погашение зарплаты высвобожденным работникам, на создание безопасных условий труда и т.д.). Исключались головные получатели, договоры на получение господдержки заключались непосредственно между Минтопэнерго и конечными получателями, список которых и соответствующие планы-графики утверждались МВК (в договорах указывались обязательства получателей по использованию средств).

Средства займа должны были поступать тремя траншами: первый — 400 млн долларов, «социальный» — 200 млн, «приватизационный» — 200 млн долларов. Кроме того, японский Эксимбанк принял решение о предоставлении России 1,6 млрд долларов на оказание содействия структурным преобразованиям в экономике, предоставив эти средства в управление МБРР. Выделение из них 800 млн долларов Мировой банк увязывал с выполнением российской стороной условий второго угольного займа.

В конце 1997 года в федеральный бюджет поступил первый транш МБРР, в начале 1998 года — 400 млн долларов от Эксимбанка.

Однако когда весной 1998 года обострилась обстановка в некоторых угольных регионах и начались «рельсовые войны», бюджетные средства были отвлечены на погашение задолженности по зарплате шахтерам. Пропорции использования средств, согласованные банком, были нарушены. Поэтому последующие транши в 1998 году не поступили.

В конце 1998 года при Минтопэнерго был создан Комитет по угольной промышленности (Углекомитет), которому были подчинены упомянутые выше департаменты и государственные учреждения. Руководителем Комитета был назначен один из бывших заместителей Малышева, разделявший его взгляды на реформирование отрасли. Но они расходились с позицией МБРР. Следствием стало замедление реформы. Банк оказался перед трудным выбором: продолжить финансовую поддержку реформ, добиваясь реализации экономически и социально оправданной стратегии, или прекратить ее, аннулируя еще не выделенные два транша второго займа. Приняв второе решение, МБРР терял бы лицо и сводил на нет все усилия и достижения предыдущих шести лет.

МБРР занял прагматичную позицию, пошел на корректировку условий второго займа, сохранив их принципиальную реформаторскую направленность. Чтобы стимулировать продолжение реформы, банк на год (с июля 1999 до июля 2000 года) продлил действие займа, ужесточив его условия (увеличилось число закрываемых шахт, приватизируемых предприятий и объемы приоритетного финансирования социальной защиты). Банк отметил, что образование Углекомитета чревато воссозданием централизованной системы вмешательства государства в деятельность угольных компаний, и усилил контроль за реализацией займа. Каждый из двух траншей был разбит на более мелкие порции, сократились периоды отчетности о выполнении условий. «Социальный» транш разбили на четыре транша по 50 млн долларов, «приватизационный» — на два транша по 100 млн долларов (все эти средства поступили в российский бюджет).

Не без влияния МБРР Углекомитет был упразднен через два года после создания. Незадолго до его упразднения из Минтопэнерго ушел Игорь Кожуховский. По его мнению, передача полномочий в сфере реформирования отрасли из Минэкономики в Минтопэнерго явилась ошибкой, так как эффективное рыночное реформирование крупнейшей и одновременно инерционной отрасли возможно только при координации извне, из межотраслевого органа.

В кулуарах «Росугля» экспертов МБРР в шутку или всерьез называли «агентами империализма», потому что банк жестко отслеживал пропорции расходования средств на реструктуризацию. Причем не только тех, которые выделял сам в виде займов, но и всех остальных, то есть отслеживал собственно стратегию реформ.

Специалисты Мирового банка высоко оценили российскую угольную реформу. В отчете банка, подготовленном в первой половине 2002 года, подчеркивалось, что Россия сумела в крайне сжатые сроки добиться таких результатов, которые «недостижимы для любой другой страны, имеющей угольную промышленность». При этом достижения в приватизации «относятся к числу наиболее впечатляющих и с определенной точки зрения неожиданных среди многих успехов государственной программы реструктуризации российской угольной промышленности».

Денежная приватизация

По мере реструктуризации стало очевидным, что угольная отрасль не встанет на ноги до тех пор, пока в ней не появятся эффективные собственники. Ни «народная приватизация», которая дала лишь иллюзию участия трудового коллектива в управлении предприятием, а на самом деле сосредоточила реальные рычаги власти в руках небольшого числа высших чинов, ни метод доверительного управления, отягощенный правовыми и процедурными сложностями, к желаемому результату не приводили. Поэтому в конце 1997 года на высшем государственном уровне было принято решение о прямой конкурсной продаже угольных компаний.

Одним из условий, позволивших получить второй угольный заем, стало обязательство правительства продать в первую очередь две наиболее прибыльные компании — «Кузбассразрезуголь» и «Южный Кузбасс». Хотя в 1990-е годы предприятиям, которые входили в них, пришлось резко сократить добычу, компании имели наивысшую в отрасли производительность труда, добыча велась открытым способом, безопасным и эффективным, а продукция хорошо расходилась на рынке, в том числе за рубежом.

Несмотря на это, приватизация проходила нелегко. Виктор Кузнецов, бывший в то время президентом холдинга «Кузбассразрезуголь», вспоминал два года спустя, что ему приходилось самостоятельно искать и приглашать к участию в торгах потенциальных

инвесторов — компании, работавшие на угольном рынке России. Далеко не все соглашались принять это предложение, поскольку у многих бизнесменов было постоянное ощущение зыбкости процесса, ожидание, что курс на приватизацию могут отменить в любой момент. И неудивительно: мощным препятствием разгосударствлению кузбасских компаний могла стать позиция региональных властей.

В конце 1997 года Кемеровской областью руководил чрезвычайно популярный в регионе политик — Аман Тулеев, который полностью отрицал приватизацию: «Частный владелец будет преследовать только одну цель — выжать из разреза или шахты все, что еще можно. Затем они с накопившимися дополнительными проблемами будут возвращены государству. Или будет сделана попытка продать их по цене в несколько раз выше цены приобретения. А еще вероятнее, шахта или разрез будут просто брошены».

Такая точка зрения, высказанная накануне первых приватизационных торгов в угольной отрасли, решающего воздействия не возымела: они были проведены, как и планировалось. Чуть было не преуспел Тулеев во второй попытке, когда в декабре 1998 года продавались оставшиеся федеральные пакеты акций «Кузбассразрезугля» и «Южного Кузбасса». Пресс-служба губернатора объявила, что премьер Евгений Примаков прислушался к доводам Тулеева и отменил продажи. Кожуховский, узнав о состоявшемся разговоре Тулеева с Примаковым, срочно организовал звонок президента МБРР Джеймса Вулфенсона премьеру. Вулфенсон фактически выдвинул ультиматум: если продажи отменят, Мировой банк прекратит выделение денег для реформы угольного сектора.

Продажа состоялась. Собственниками «Южного Кузбасса», одной из самых эффективных угольных компаний России, стали компания «Углеметкооперация» и обогатительная фабрика «Сибирь». Эта фабрика, расположенная в небольшом городке Мыски (50 тыс. жителей) на юге Кузбасса, в конце 1991 года «подверглась» массовой приватизации (как «Распадская» и «Кузнецкая»). После выкупа акций трудовым коллективом произошла консолидация собственности, в результате акции работников оказались в руках менеджеров, к счастью, толковых. Обогащение угля даже в самые трудные для отрасли времена было весьма востребовано, и «Сибирь» смогла заработать достаточно денег, чтобы участвовать в приватизации. Через три года акционеры «Южного Кузбасса» создали один из крупнейших финансово-промышленных холдингов России —

угольно-металлургическую группу «Мечел». Ее производственные и экономические показатели добычи угля значительно улучшились, не говоря уже об отсутствии задолженности по зарплате.

Сложнее обрел собственников холдинг «Кузбассразрезуголь». В 1997 году на специализированном аукционе и торгах с инвестиционными условиями победителями стали компании, зарегистрированные в Кемерове и представленные местными банковскими менеджерами, которые были аффилированы с руководством «Кузбассразрезугля». На самом деле более 40% акций приобрел московский банк «Империал». Но уже летом 1998 года «Империал», теряя ликвидность, продал свои акции пулу из нескольких инвесторов. Основными его участниками были структуры Михаила Черного, Олега Дерипаски и Искандера Махмудова, а также экспедиторской компании «Трансрейл АГ», учрежденной министерствами путей сообщения России и Швейцарии. Постепенно собственность среди основных акционеров перераспределилась, и с 2000 года «Кузбассразрезуголь» оказался под постоянным контролем структур Искандера Махмудова.

Характерно, что на высокий спрос на акции упомянутых компаний не повлияли ни «рельсовые войны», ни дефолт. Позднее были проданы «Кузнецкуголь», «Кузбассуголь» и другие компании региона. Аман Тулеев из яростного противника приватизации стал ее горячим сторонником. Как же иначе, если с приходом частного капитала в Кузбасс бассейн заработал с прибылью, повысилась эффективность продаж и закупок, выросли объемы добычи, вводились новые шахты. Частники смогли решить проблемы, над которыми много лет билось государство.

Анатолий Чубайс: «Аман Тулеев был лидером противостояния угольной реформе, делал все, чтобы ее остановить, помешать нам. Для него мы были агентами МВФ, МБРР, разрушителями российской угольной отрасли. Но это был и человек, который первым понял, что реформа удастся, идет правильным путем. И плавно, неуловимым образом перешел на прямо противоположную позицию. Сейчас, надо отдать ему должное, он честно признается, что реформа угольной отрасли была объективно необходима».

В других угольных регионах приватизация проходила примерно так же, а где-то более драматично. Длившаяся несколько лет история приватизации «Красноярской угольной компании» (КУК) достойна детективно-авантюрного романа, в хитросплетениях которого не так-то просто разобраться. Эту сделку местная пресса окрестила «аферой

века», статьи в газетах пестрели броскими заголовками: «У края украли уголь», «Варяги съели КУК», «Красноярск потерял свою угольную компанию».

Чемпионом по сопротивлению приватизации стала компания «Ростовуголь», хотя жалкое финансовое состояние требовало скорейшей передачи ее эффективному собственнику. Но генеральный директор и менеджмент предприятия придумывали всевозможные, в основном нереальные, планы финансового оздоровления, лишь бы сохранить свои насиженные места. Власти Республики Коми также убеждали Мингосимущество России не выставлять на торги федеральные пакеты акций угольных предприятий ни в 2001 году — относительно удачном для угольной промышленности республики, ни в провальном 2002 году.

Однако медленно, со скрипом, приватизация все же шла. Интересно, что летом 2003 года шахтеры Инты на митингах принимали такие резолюции: «Причины всех наших бед в том, что приватизация у нас не доведена до конца». *Анатолий Скрыль*, генеральный директор «Росинформугля»: «К 2001 году более 72% добычи угля обеспечивали частные компании, по сравнению с 1994 годом производительность выросла почти вдвое — с 63 до 118 тонн угля в месяц на шахтера, вдвое снизилась смертность».

«Рельсовые войны»

«Развернуть» огромную и инерционную отрасль оказалось не просто: в ней еще не было эффективных собственников (подлинная приватизация угольных компаний делала первые шаги), в «перекошенной» экономике нарастали трудности со сбытом угля, армия безработных увеличивалась. В 1996 году были высвобождены 18,4 тыс. человек, в 1997 году — 26,9 тыс., а в 1998 году — 48,4 тыс. человек, или 65,2% общего снижения численности с 1994 года. Это резко осложняло решение социальных проблем. Задолженность по зарплате нарастала, социальные обязательства правительства выполнялись не в полной мере. Весной 1998 года вновь начались забастовки, но уже в новой форме — шахтеры перекрывали движение на железных дорогах, сели на рельсы.

В мае шахтеры Анжеро-Судженска блокировали движение по Транссибу, протестуя против закрытия шахтоуправления «Сибирское» и 5-месячной задержки заработной платы. Ситуация в городе

была сложная. Анжеро-Судженск — старейший центр угольной промышленности Сибири со 100-летней угольной историей — оказался «проклятым» городом Кузбасса: трудные горно-геологические условия и устаревшее оборудование не позволяли шахтам работать рентабельно. Было ясно, что в Анжеро-Судженске из пяти шахт выживет только одна, в лучшем случае — две, из двух обогатительных фабрик продолжит работу одна. Других предприятий, способных принять такое число «лишних» работников, в городе не было.

Положение усугублялось тем, что люди ощутили себя брошенными на произвол судьбы после десятилетий трудной работы в забое. *Николай Рябцев*, горный мастер: «Наша профессия считалась престижной, высокооплачиваемой, зарабатывали по тогдашним меркам хорошо. А в начале 1990-х годов перестали платить зарплату. Вроде бы и уголь есть, а денег нет. Проходили те же метры, выполняли план. Нам объясняли: очень трудное положение не только на шахте, но и в стране, надо подождать, потерпеть. Ждали, терпели. А у нас двое детей, жене в тресте “Кемеровошахтострой” тоже зарплату не выдавали. Как мы прожили эти годы, трудно объяснить. У бабушки перестали заниматься, огород кормил, но на одной ботве долго не протянешь».

Главным требованием жителей Анжеро-Судженска, севших на рельсы, стала отставка президента Бориса Ельцина. Борис Немцов, тогда заместитель председателя правительства, пообещал, что в дальнейшем шахты не станут ликвидироваться без упреждающего создания рабочих мест, из федерального бюджета будут выделены необходимые средства на погашение задолженности по зарплате и регрессным искам. На рельсах эти известия были восприняты как подачка. Вслед за Кузбассом сели на рельсы угольщики в других регионах.

Парализовав железнодорожное движение, шахтеры требовали погасить всю задолженность. Но они хотели не просто получить зарплату, а понять: что будет с ними дальше, если закроют все шахты? Как им жить, как прокормиться? Никто не объяснил толково и доходчиво. Да и не верили они уже ни профсоюзам, ни губернатору, ни мэру, ни министрам. Их вымотали разрывающие душу разговоры, пустые обещания.

В такой обстановке начались переговоры бастующих с руководителями правительства, которые вылетели в бастующие регионы. Подписывали протоколы по каждой бастующей шахте. Естественно, в каждом протоколе содержались обязательства по выплате долгов по зарплате, что противоречило условиям угольного займа

(в 1998 году на такие цели — так называемые «плохие» дотации — разрешено было выделить не более 30% средств господдержки, на социальные нужды — 70%). Погашение долгов по зарплате для работающих шахтеров — прямое увеличение «плохих» дотаций. Сергей Кириенко, возглавлявший в то время правительство, санкционировал нарушение условий МБРР. К концу 1998 года все протоколы были выполнены.

По поводу причин и движущих сил «рельсовых войн» есть разные мнения. Одно из них — их организовали отраслевое и профсоюзное лобби, чтобы доказать ошибочность решения о ликвидации «Росугля», другое — коммунисты. Активисты КПРФ ходили по домам и агитировали перекрыть Транссиб — утверждал мэр Анжеро-Судженска Виктор Макаркин.

Налицо и объективная причина: возможности государства и только-только становившихся на ноги угольных предприятий были слишком слабы, чтобы мгновенно оздоровить отрасль. Долги по зарплате шахтерам оказывались огромными, а сбыт на многих шахтах по-прежнему был криминализован. *Иван Мохначук*, председатель Росуглепрофа, до этого председатель забастовочного комитета города Инта: «Приезжали “братки” с оружием и заставляли директора подписать документы и грузить уголь, куда скажут. Если не соглашался, доставали арматуру из рукавов, избивали и уходили. Расстреливали директоров, их заместителей по коммерции, главных инженеров, начальников участков. Кузбасс, Ростов, Зверево, Воркута — везде такое происходило. Даже если контрольный пакет был у государства, оно не контролировало ситуацию. Насколько хватало ума и фантазии, настолько директор и “рулил”. Если заводил свою службу охраны, устраивались “стрелки” — и всё делили по воровским принципам».

Егор Гайдар: «Про “рельсовые войны” скажу одну вещь. Она имеет отношение к источникам, а не к механизму. В августе 1997 года крупный олигарх попросил меня встретиться с ним, чтобы попытаться понять, можно ли найти согласие в рамках начинавшейся банковской войны. Встретились. Я ему сказал: допустим, вы в этой ситуации выиграете, добьетесь отставки правительства, допустим, уберете Чубайса и даже посадите его в тюрьму. Но через год капитализация вашей компании сократится в несколько раз, у вас будут тяжелые проблемы с возвратами кредитов. Рекламный рынок в России упадет в разы. Он даже не стал со мной спорить. Сказал, что честь дороже. Когда олигархи начинают рассказывать про свою честь, я понимаю,

что у них уехала крыша. Когда меня спрашивают, не преувеличена ли в этих войнах роль КПРФ, отвечаю: не преувеличена — ее просто не было. За все, как мне представляется, было заплачено деньгами олигархов».

«Рельсовая война» 1998 года была погашена в Анжеро-Судженске так же, как во всем Кузбассе и остальных регионах, — массированным вливанием бюджетных средств на погашение долгов по зарплате шахтерам и бюджетникам. Тем самым условия займа были нарушены. Мировой банк приостановил выделение денег. В начале 1999 года условия были ужесточены: требовалось закрыть больше шахт, больше приватизировать предприятий, увеличить финансирование социальной защиты. После чего выделение займа возобновилось. «Рельсовые войны» стали практически последним массовым выступлением шахтеров (рис. 1).

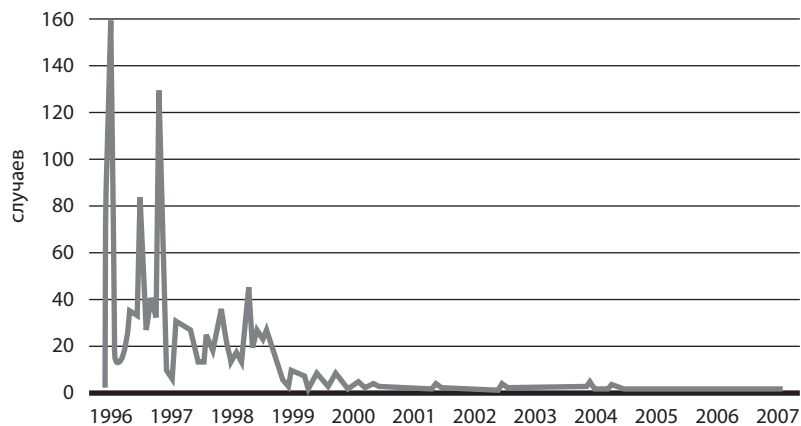


Рисунок 1. Динамика забастовок на угледобывающих предприятиях в 1996–2007 годах

Социальная защита

«Не спасайте фирмы, спасайте людей», — сказал известный американский специалист по управлению Нестор Туро. Вся история реструктуризации — это борьба за выживание и попытки сгладить последствия неизбежных преобразований. Драматичны были

не столько сами действия, понятные и очевидные в своей направленности, сколько ликвидация их последствий. Практически все противоборствующие стороны, принимавшие участие в реструктуризации и считавшие себя последним «оплотом» обиженных шахтеров, доказывали друг другу, что люди — это главное. Все были искренни и по-своему правы. Но только шахтерам все равно было плохо.

По мнению специалистов служб занятости, крайне сложно оказывались спрогнозировать число высвобождаемых шахтеров. Да и стратегия реструктуризации, созданная наверху, с мест была не видна: высвобождение и отток людей с остановившихся шахт начинались еще до принятия официальных решений об их закрытии. Реструктуризация стала шоком, кризисом, психологическим надломом для целого поколения.

Сложно было ожидать немедленных изменений в сознании людей. У шахтеров, потерявших работу, появлялись надежды, которым суждено было сбыться не сразу и далеко не полностью. Случалось и так, что люди, получившие социальные деньги на выплату выходных пособий и задолженности по зарплате, зачастую их очень быстро «спускали», а то и попросту пропивали. И возвращались в ряды обиженных.

Трагедия была в том, что когда шла борьба наверху, когда суть и цели реструктуризации только формировались, а затем вольно или невольно затушевывались, а то и извращались ее противниками, — внизу стоял густой туман безысходности и злобы. Шахты закрывались, люди месяцами не получали зарплату..

В прессе того времени периодически появлялись публикации о трагических случаях. В Ростовской области потерявший работу шахтер бросился в ствол шахты и погиб. 34-летний рабочий шахты «Центральная» «Приморскугля» подорвал себя в собственном доме. Остались два маленьких ребенка и безработная жена. Доведенный до отчаяния невыплатой зарплаты горнорабочий шахты «Комсомольская» в Печорском угольном бассейне вскрыл себе вены возле кабинета директора шахты. Попытка суицида была совершена в трезвом состоянии, причиной стала невозможность получить деньги для поездки на похороны матери.

Кто виноват в том, что реструктуризация угольной отрасли шла медленно и тяжело? Однозначного ответа дать невозможно. Если бы правительство проявляло большую политическую волю и было бы более последовательно в своих решениях; если бы профсоюзы не вставляли реформе палки в колеса, а разъясняли людям, что ее негативные

социальные последствия носят временный характер и этот шок нужно либо самим пережить, либо проблемы отрасли, многократно приумноженные, придется передать детям; если бы не оказывали сопротивление «Росуголь» и аффилированные с ним структуры; если бы некоторые «угольные генералы» меньше думали о собственном кармане, а больше — о вверенных им предприятиях и работающих на них людях...

Но этот груз негативов был на одной чаше весов. А на другой — отсутствие на начальной стадии реформы гибкого механизма социальной поддержки реструктуризации и соответствующего финансирования мер по социальной защите, что провоцировало социальную напряженность в угледобывающих регионах. В первые годы реструктуризации высвобождение работников, их трудоустройство и материальные компенсации за потерю рабочего места были крайне несбалансированны. Так, в 1994–1995 годах, если шахта закрывалась, ей сразу прекращали выделять дотации на покрытие убытков, а официальное увольнение шахтеров в связи с прекращением добычи и необходимые социальные выплаты откладывались на неопределенное время. Социальная поддержка в основном сводилась к выдаче пособий по безработице, но местные органы занятости не имели для этого необходимых средств.

Да и государственные работодатели, столкнувшись с общим снижением господдержки и ее доли на дотирование убыточного производства, не рассчитывались вовремя и в полной мере с высвобождаемыми работниками. Анатолий Рожков, директор «Соцугля», видел основную причину тяжелых социально-экономических последствий реструктуризации, особенно на первом ее этапе, в том, что рынки труда углепромышленных территорий не были с упреждением подготовлены к залповому сокращению и трудоустройству шахтеров. Только за 1997–1998 годы были высвобождены 75,3 тыс. работников ликвидируемых шахт (рис. 2), трудоустроены лишь 11,8 тыс. человек.

Срочно требовался организационный и финансовый механизм социальной защиты, который переориентировал бы средства государственной поддержки на решение социально-экономических задач. *Яков Уринсон:* «Сначала мы неправильно подходили к социальным деньгам. Попытались создавать рабочие места, строить бензоколонки и тому подобное, а надо было просто раздавать людям деньги. Правда, при этом придумать что-то, чтобы они не могли их сразу же потратить. Но совершенно безнадежное занятие из Москвы диктовать: здесь надо построить таксопарк и купить машины, чтобы шахтеры

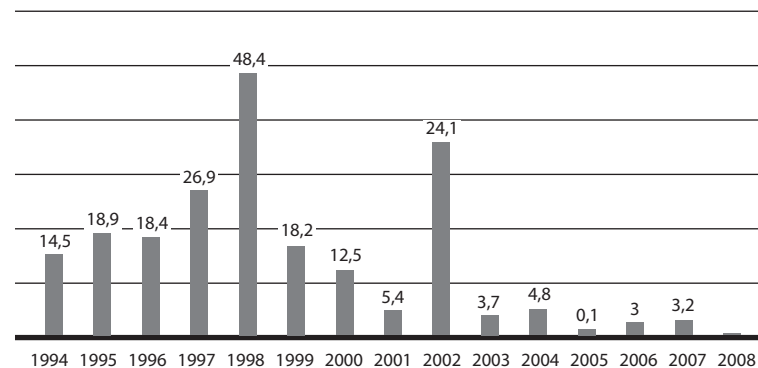


Рисунок 2. Динамика высвобождения работников с ликвидируемых шахт, в 1994–2007 годах, тыс. человек

работали таксистами, а здесь — фабрику. Хотя так оно и было до тех пор, пока мы не придумали программы социального развития на местах. Стала проявляться некая стратегическая схема, учитывающая специфику каждого региона. До этого нас мучили планами: “вывести всех на чистую воду”, “воровство прекратить”... Не с этим негативом надо было бороться, а выработать механизм доведения средств на развитие шахтерских городов до муниципалитетов».

Такой механизм — *программы местного развития и обеспечения занятости населения шахтерских городов и поселков (ПМР)* — был разработан под руководством Игоря Кожуховского сотрудниками «Соцугля» и направлен:

- на социальную защиту уволенных работников — выплату задолженности по зарплате, выходных пособий и пособий по возмещению вреда (регрессным искам) бывшим работникам, обеспечение бывших угольщиков бесплатным углем для бытовых нужд;
- на создание рабочих мест в шахтерских городах и поселках;
- на наделение муниципалитетов полномочиями и обеспечение средствами, необходимыми для эксплуатации социальной инфраструктуры, переданной им на баланс.

ПМР и «возвышение» муниципальных властей стали первой реализацией социально направленной политики на местном уровне в постсоветской России. По мнению директора «Соцугля» Анатолия Рожкова, целевое использование средств государственной поддержки при реализации программ местного развития существенно

улучшилось благодаря переходу с 1998 года на казначейскую систему доведения этих средств до получателей, отдельный учет движения средств по всем направлениям их использования, в том числе по ПМР. Это ограничивало возможности нецелевого использования социальных средств, когда они приходили на счета угольных компаний, и их «прокрутки» в коммерческих банках. Стратегическим нововведением стало использование средств господдержки на выплату задолженности по зарплате работникам, высвобождавшимся с действующих (а не только с ликвидируемых) шахт по сокращению численности или штата.

В рамках ПМР проводилось профессиональное консультирование и переобучение увольняемых работников, организовывались общественные работы (временная занятость), осуществлялась поддержка малого бизнеса (финансирование бизнес-центров, бизнес-инкубаторов), создавались новые рабочие места вне угольной промышленности на условиях софинансирования в качестве дотационных, возвратных кредитов на конкурсной основе, велось переселение из неперспективных шахтерских городов (табл. 1).

Таблица 1

Финансирование программ местного развития и обеспечения занятости в шахтерских городах и поселках в 1994–2007 годах

	Млн рублей	% к итогу
Всего	18 972,0	100
Реконструкция и замена объектов социальной инфраструктуры, пострадавших в связи с ликвидацией шахт	5232,9	27,6
Содействие в приобретении жилья взамен сносимого	4863,5	25,6
Содействие в приобретении жилья по новому месту жительства работникам, высвобожденным при ликвидации шахт, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	3866,3	20,4
Создание новых рабочих мест	3091,6	16,3
Предувольнительные консультации, профессиональное переобучение, общественные работы, поддержка малого бизнеса	1271,6	6,7
Эксплуатация природоохранных объектов, переданных в муниципальную собственность	540,6	2,8
Снос ветхого жилого фонда, ставшего непригодным для проживания в результате горных работ на ликвидируемых шахтах	105,5	0,6

Средства на реализацию ПМР предоставлялись на основании трехсторонних договоров между Минтопэнерго, администрацией субъекта Федерации и органом местного самоуправления шахтерского города. Идеология ПМР заключалась в том, чтобы деньги, выделенные из федерального бюджета муниципалитетам безвозвратно, использовались на местах по схеме реинвестирования. Ведь рано или поздно государство перестанет выдавать средства на эти цели, и важно, чтобы деньги «заработали». Средства, выданные на создание рабочих мест, возвращались в специально создаваемые местные фонды, которые продолжали финансировать ПМР. Управляли этими фондами местные наблюдательные советы.

С началом реализации ПМР связаны первые положительные подвижки в изменении психологии жителей шахтерских городов и поселков, в первую очередь высвобожденных работников трудоспособного возраста. Они учились мыслить рыночными категориями, преодолевать неуверенность, занимаясь малым бизнесом, предпринимательством, самостоятельно заботиться о своей занятости.

Например, в Новошахтинске (Восточный Донбасс), где 80% трудоспособных работали в угольной промышленности, было создано Агентство по экономическому развитию и связям с общественностью. Благодаря ему на освобожденных и отремонтированных площадях закрытой шахты создали бизнес-парк, где предприниматели за символическую плату размещали свои фирмы. Муниципальному Фонду поддержки малого предпринимательства были переданы средства для кредитования начинающих предпринимателей. Также были созданы Союз предпринимателей, Центр социальной адаптации, общественная организация «Семья против наркотиков». В результате в городе открылись мини-пекарни, мини-ателье, мини-типографии, макаронное предприятие, а в сельской местности – несколько фермерских хозяйств и перепелиная ферма.

В Туле было создано предприятие «Демидовский стиль», которому администрация области поручила реализацию нескольких крупномасштабных пилотных проектов, одобренных экспертами МБРР (в том числе добыча соли и трудоустройство проходчиков на предприятиях Метростроя и Мосинжстроя). «Демидовский стиль» стал своеобразным бизнес-инкубатором, в учебном центре которого проходили переподготовку бывшие шахтеры.

Переселение

Одной из важнейших мер социальной поддержки стало переселение шахтерских семей из районов Крайнего Севера, приравненных к ним местностей и Кизеловского угольного бассейна. На начальном этапе реструктуризации шахтерские семьи переселялись по отраслевой программе «Север» – строительство жилья в средней полосе России, таким образом за 1994–1997 годы получили квартиры более 7300 семей.

Что же касается средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию ПМР, то изначально затраты на переселение шахтерских семей в них не предусматривались. Они появились только после многочисленных обращений шахтеров-ветеранов, но, как водится, их было недостаточно.

Организацией переселения занимался «Соцуголь». Трудно было предвидеть и заранее учесть все юридические процедуры переселения. Недоработок и недовольных хватало. Не раз менялся порядок составления списков очередников на получение жилья, что порождало неразбериху и хаос. Появлялись иждивенческие настроения, кто-то пытался извлечь выгоду из переселения, скрывая наличие другого жилья за пределами Крайнего Севера. Не обошлось и без нарушений в использовании выделяемых денег. Александр Сергеев, председатель Независимого профсоюза горняков, убежден, что можно было переселить вдвое больше людей, если бы квартиры не покупались по столь завышенным ценам. По данным Игоря Козиолова, возглавлявшего отдел социально-экономического развития Кизеловского угольного бассейна, более 30% получивших жилищные сертификаты продали жилье и вернулись – фактически им досталось более крупное «выходное пособие». Возвращались и потому, что на новом месте не было привычного северного коэффициента, а пенсии маленькие.

По данным «Соцугля», за 1998–2007 годы за счет средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ПМР, были переселены 8764 шахтерские семьи (на что ушло 3,9 млрд рублей), в том числе из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей – 7057 семей (3,3 млрд рублей), из неперспективных шахтерских городов Кизеловского угольного бассейна – 1707 семей (0,5 млрд рублей).

Итоги и побочные эффекты

Достигнуты главные результаты, ради которых и затевалась реформа, – отрасль стала социально стабильной, экономически эффективной, не зависит от государственных субсидий и развивается.

За годы реструктуризации ликвидировано 188 шахт и 15 разрезов (рис. 3). Более 93% особо убыточных, неперспективных и опасных по горно-геологическим условиям предприятий прекратили добычу, на большинстве из них завершены основные технические работы по ликвидации (уволненные работники получили все причитающиеся выплаты). Численность работников в отрасли уменьшилась более чем на 500 тыс. человек. Создано 47,2 тыс. новых рабочих мест, в том числе в сфере малого бизнеса.

На начало 2009 года действовало около 160 частных угольных предприятий. Ни одно из них не получало средств из бюджета. Преимущества частного ведения хозяйства по сравнению с государственным быстро стали очевидны – улучшились практически все экономические показатели (рис. 4 и табл. 2). Средняя зарплата, по данным Росуглепрофа, в 5 раз превысила минимальный прожиточный минимум в России.



Рисунок 3. Динамика технической ликвидации шахт и разрезов (нарастающим итогом на конец года) в 1998–2007 годах

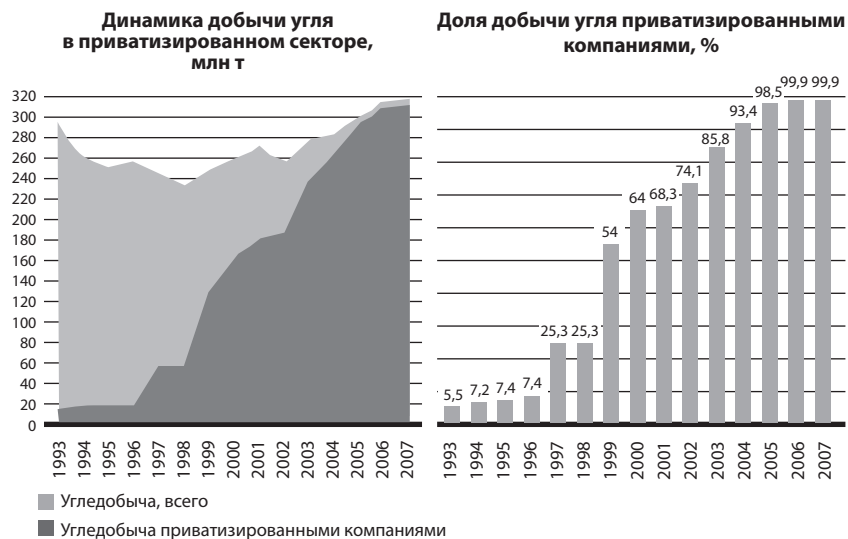


Рисунок 4. Динамика и доля добычи угля приватизированными компаниями в 1993–2007 годах

Таблица 2

Среднесуточная добыча угля из одного действующего забоя в 1985–2007 годах, тонн

	1985	1990	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Все забои	490	544	485	591	741	919	1192	1365	1722	2076
Забои с механическими креплениями, на пластах с углом падения 35 гр.	787	850	719	793	958	1159	1485	1759	2410	2854

С 2000 года в отрасль устремился крупный капитал. Собственники, которые показали себя эффективными хозяйственниками, внедрили первый слой культуры бизнеса, но этого мало. Следующий

уровень, связанный с масштабным инвестированием, модернизацией оборудования, формированием требований к машиностроителям по новому оборудованию, созданием собственной проектной и научной базы, внедрением новых технологий, утверждался медленно и далеко не на всех даже лучших предприятиях. Когда Анатолия Чубайса спрашивали в то время: концентрация в руках нескольких собственников практически всех угольных активов — это как? Он отвечал: «Это неизбежно, и относиться к такому процессу нужно спокойно. Считаю неправильным, если бы государство попыталось остановить его или противостоять ему. Оно должно для монопольных секторов вводить правила игры, используя полномочия по контролю над ценой, и бороться с монопольными эффектами».

Только за 2005–2007 годы объем инвестиций Сибирской угольной энергетической компании (СУЭК) превысил 26 млрд рублей, не меньше она намерена вложить и в последующие годы. Столь же масштабные перспективы рисует горно-металлургическая группа «Мечел», в состав которой входят угольная компания «Южный Кузбасс» и приобретенная в 2007 году компания «Якутуголь». Стратегическая программа инвестиций холдинга «Мечел» в докризисный период составляла 5,2 млрд долларов на 2008–2012 годы, из них 3 млрд приходилось на горнодобывающий сегмент. Безусловно, этому способствовали высокие цены на уголь в период общего экономического роста в стране.

Сразу после проведения основных структурных реформ число несчастных случаев и травматизм уменьшились, но крупные аварии на шахтах в 2004 и 2007 годах разрушили оптимистическую картину (рис. 6). Активно заговорили о том, что стремление к прибыли объективно противоречит соблюдению норм безопасности. Что прежние возможности влияния на систему безопасности в шахтах были существенно ограничены. Раньше, выявив нарушение техники безопасности под землей, инспектор Ростехнадзора мог сам вынести решение о приостановке работ, теперь — только через суд... Нужны были жесткие нормы соблюдения дисциплины труда, которые так и не работали во время реструктуризации.

«Частные собственники никогда не пойдут на затраты для фундаментальных исследований, которые не сулят очевидного и скорого возврата инвестиций. Им проще вложиться не в науку, а в оборудование. Научными изысканиями, в частности разработкой новых месторождений, должно заниматься государство, — считает Валерий

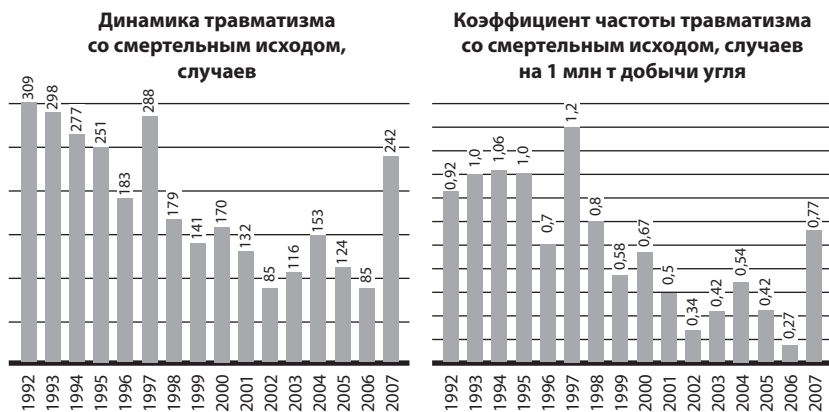


Рисунок 6. Динамика травматизма на угледобывающих предприятиях в 1992–2007 годах

Зайденварг, председатель правления Института конъюнктуры рынка угля. — Сейчас угольная наука практически развалена. В последние годы в связи с авариями начали уделять внимание безопасности, но это прикладная наука».

Но и частный собственник Игорь Зюзин, генеральный директор холдинга «Мечел», также огорчен, что не удалось сохранить отраслевые строительные, проектные и научно-исследовательские организации. Кроме того, он считает, что не всегда принимались достаточно продуманные решения по приватизации инфраструктурных объектов, которые входили в состав реформируемых угольных комбинатов. В результате в собственности одной угольной компании оказались подъездные железнодорожные пути, обслуживавшие шахты и разрезы, принадлежавшие конкурирующим компаниям.

Справка

Основные сферы использования угля – топливно-энергетический комплекс (энергетические угли) и металлургия (коксоующиеся угли). В мировой экономике в начале прошлого столетия уголь был основным видом топлива. Но уже к середине века его стали вытеснять нефть и газ, более выгодные и более экологичные. К концу века большинство стран, имеющих угольную промышленность, реструктуризацию уже провели. В одних государствах (например, в Великобритании) от добычи угля отказались практически полностью, в других – оставили только эффективные шахты и разрезы.

Накануне нынешнего мирового кризиса активизация добычи и потребления энергетического угля стала мировой тенденцией, что отчасти обусловлено стремлением диверсифицировать риски использования нефти и газа, цены на которые трудно прогнозировать. Конечно, нефть и газ – более экологичные и экономичные виды топлива, однако новые технологии, применяемые в развитых странах, позволяют решить и эту проблему.

Владимир Милов, президент Института энергетической политики, считает, что использование угля в качестве топлива в мире будет увеличиваться. Эта тенденция уже заметна в Европе, где уголь составил хорошую альтернативу постоянно дорожавшему газу. Российско-украинский газовый кризис в январе 2009 года наглядно показал, что газ как товар несет в себе серьезный геополитический риск. Потребители будут от него избавляться. К тому же при дорогом газе окупаются и чисто угольные технологии. В Европе началось строительство новых угольных электростанций. Правда, в России в условиях «угольного горлышка» – весь уголь на востоке, а вся экономика на западе – с этим труднее.

В 2007 году доля электроэнергии, вырабатываемой ТЭС, составляла 68,5%, ГЭС – 20,9, АЭС – 10,6%. При этом уголь использовало около трети топливных электростанций. Однако, несмотря на то, что электроэнергетика является одним из крупнейших потребителей угля, масштабы его потребления в России сдерживались прежде всего искусственно удерживаемыми низкими внутренними ценами на газ.

Развитие угольной отрасли в России в последние годы было связано в основном с экспортом продукции (табл. 2). Что объясняется, помимо вышесказанного, спецификой российских тепловых электростанций, построенных под использование определенных марок углей, как правило, не очень высокого качества – отчасти из-за этого Россия продолжает завозить бурый уголь из Экибастуза (Казахстан).

Характерная черта нового облика угольной отрасли – крупные вертикально-интегрированные холдинги, использующие уголь в качестве первичного продукта в технологической цепочке. Игорь Зюзин, генеральный директор холдинга «Мечел»: «Формирование в России крупных угольно-металлургических и энергоугольных холдингов не было предусмотрено основными направлениями реструктуризации отрасли, но подсказано самой жизнью. Угольные

Таблица 2

Добыча и потребление угля в России в 1991–2007 годах, млн тонн

	Добыча угля		Экспорт угля	Потребление угля электроэнергетикой
	всего	в том числе энергетического		
1991	333	283	43,2	173,1
1992	337	266	36,7	152,2
1993	306	242	26,9	146,2
1994	272	215	21,1	132,0
1995	263	202	25,9	126,4
1996	257	201	26,7	131,4
1997	245	191	22,3	123,2
1998	232	180	25,9	124,7
1999	250	190	27,5	121,5
2000	258	196	36,9	131,8
2001	269	204	41,6	120,4
2002	253	190	50,6	117,1
2003	277	207	61,7	122,1
2004	284	210	72,2	112,9
2005	298	230	80,2	115,4
2006	311	241	87,6	121,9
2007	315	242	93,4	117,9

Источники: Росстат, ГВЦ Минпромэнерго, РАО «ЕЭС России».

предприятия, входящие в них, получили устойчивый сбыт своей продукции, снижение влияния рыночных и сезонных колебаний спроса». Игорь Кожуховский считает, что вхождение в отрасль потребителей угля – металлургов и энергетиков – не способствует объективному развитию рынка. К тому же около 70% добычи российского угля ныне сосредоточено в компаниях СУЭК, «Кузбассразрезуголь» и «Мечел». Кроме того, угольная отрасль, освободившись во время

реструктуризации от государственного влияния, продолжает испытывать его опосредованно – через нефтяную и газовую промышленность, откуда государство до сих пор не уходит.

Еще один урок реструктуризации – действия чиновников должны находиться под контролем общества. Удачная возможность, апробированная на Западе и в крупных российских компаниях, – корпоративная социальная ответственность бизнеса (КСО). Она позволяет честно, откровенно и прозрачно предъявить обществу риски и способы их устранения. Сегодня лишь немногие угольные предприятия готовят и публикуют открытые отчеты по социальной ответственности и устойчивому развитию. К их подготовке привлекают стейкхолдеров (заинтересованных лиц, с которыми взаимодействует предприятие) и верификаторов (экспертов, проверяющих отчет и выносящих заключение о его соответствии действительности и международным стандартам).

Алексей Костин, исполнительный директор некоммерческого партнерства «КСО – Русский центр», констатирует, что передовую мировую практику корпоративной социальной ответственности и открытой публичной отчетности внедряют у себя около 70 крупных российских компаний (из угольщиков – только СУЭК): достаточно много – для сегмента крупных компаний, но крайне мало – для экономики в целом. КСО позволяет им продемонстрировать свою ответственность и повысить конкурентоспособность и в России, и в мире. Кризис повлиял на масштабы и структуру такой деятельности, но не отменил ее. КСО ведущих российских компаний переориентировалась на поддержку занятого и высвобождаемого персонала, социально ущемленных категорий населения в регионах своего присутствия, малоимущих, детей, инвалидов.

Трудно прогнозировать экологические последствия закрытия шахт. Скажем, не ясно, как поведут себя затопленные шахты Кизеловского бассейна, многие из которых уже изливаются кислотными реками. В 2006 году в Пермском крае произошла крупнейшая авария на калийных шахтах «Уралкалия», а чиновники долго не могли определиться с собственной позицией, испытывая влияние лоббистских группировок. Отчасти эта проблема объясняется отсутствием жесткой экологической политики на государственном уровне, вторичностью экологических вопросов по сравнению с экономическими. Декларативно все (а значит – никто) озабочены и занимаются вопросами охраны окружающей среды. Однако в российском законодательстве

до сих пор нет четко прописанных норм, правил и ответственности в сфере экологии.

Иногда складывается впечатление, что реструктуризация отрасли проводилась исключительно на деньги Мирового банка. Это не так. Западные кредиты были необходимым подспорьем, но составляли только часть финансирования, причем не самую большую (рис. 7). В основном реформа финансировалась из госбюджета (займы были бюджетозамещающими). После несомненных успехов и подъема угольной отрасли в начале 2000-х годов государство продолжило контролировать реформу и до сих пор финансирует некоторые социальные и экологические программы, связанные с ликвидацией последствий реструктуризации. Но основная роль в ее завершении, развитии и углублении перешла уже к новым собственникам.

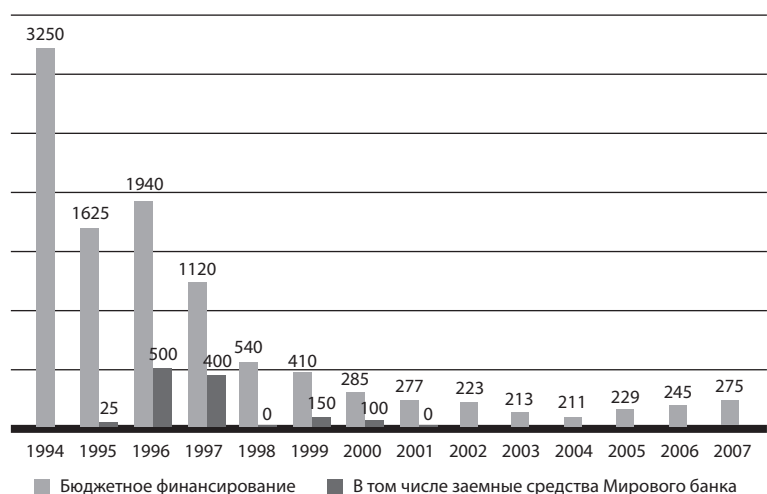


Рисунок 7. Динамика бюджетного финансирования реструктуризации угольной промышленности в 1994–2007 годах, млн долларов

Подводя итоги реструктуризации, Игорь Кожуховский призывает не забывать, что она проходила крайне противоречиво, в борьбе участников за свои интересы, конфликтно, с высоким эмоциональным накалом. На каждом этапе была высока вероятность принятия решений, которые противоречили целям реструктуризации, более того — означали бы ее свертывание. Эта борьба стала следствием выбора, стоявшего

в то время перед страной: между государственно-монополистическим капитализмом и созданием конкурентной среды на основе частного капитала. С определенной долей условности можно сказать, что победило второе направление.

И еще — важно было уже на начальной стадии сформулировать конкретные требования к системе социальной защиты, оценить социальные последствия, стоимость решения социальных проблем, определить источники финансирования, наладить управление «размером ожиданий работников». Несоответствие реального финансирования продекларированным социальным мандатам — мощнейший фактор возникновения конфликтов. Поскольку социальная защита требует больших денег, к ней обычно подступают только после того, как возникает социальная напряженность. И это неправильно. Механизм социальной поддержки людей нужно разрабатывать и вводить опережающе по отношению к преобразованиям в производственной сфере. Ответственность по социальным обязательствам перед работниками была разделена между государством и работодателями. В результате возможности государства были усилены в естественных для него областях компетенции, а в несвойственных для него сферах оно освободило место институтам гражданского общества, считает Игорь Кожуховский.

Опыт реструктуризации также показал, что в таком важном деле главное — понимать, что нет стандартных решений. *Егор Гайдар*: «Все зависит от подбора людей. От наличия политической воли и готовности принимать на себя ответственность. От четкого выбора приоритетов. Угольной отрасли повезло — такие люди в России нашлись. Именно они, а не Мировой банк сыграли ключевую роль, все это придумали и выполнили».

РОССИЙСКИЙ «ГАЗПРОМ» В ГАЗПРОМОВСКОЙ РОССИИ

Пусенкова Нина Николаевна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН

Газ — воистину наше всё. Россия с большим отрывом лидирует в мире по его доказанным запасам: к 2008 году они составляли 43,3 трлн куб. м, или 23,4% мировых запасов. На втором месте — Иран (29,6 трлн), на третьем — Катар (25,4 трлн). В 2008 году Россия добыла 601,7 млрд куб. м газа (19,6% мировой добычи), а ее ближайший конкурент США — 582,2 млрд куб. м¹.

Мы говорим «газовая промышленность» — подразумеваем «Газпром». Его история органично делится на черномырдинско-вахиревский и миллеровский периоды. Концерн добывает 85% российского газа, экспортирует весь газ в Европу, обеспечивает 6–8% ВВП России, около 20% доходов федерального бюджета и 20% валютных поступлений. В «Газпроме» трудится свыше 370 тыс. человек, что в несколько раз больше, чем в мировых энергетических компаниях².

С самого начала газовики пошли иным путем, чем нефтяники. Ведь у них был гораздо больший запас прочности благодаря колоссальным ресурсам «голубого топлива» в России. И «Газпром», и правительство нередко проверяли, насколько хватит этого запаса.

¹ BP Statistical Review of World Energy. June 2009. P. 22, 24.

² В компании Shell по всему миру трудятся 108 тыс. сотрудников, в компании Chevron — 62 тыс., и даже в мексиканской компании Pemex, прославившейся своей неэффективностью, — 150 тыс. человек.

1980-е годы

Газовая промышленность в СССР зародилась позже нефтяной и долгое время оставалась в ее тени³. Созданное в 1965 году Министерство газовой промышленности СССР сначала отвечало за транспортировку газа и строительство трубопроводов, но постепенно охватило всю производственную цепочку. До начала 1970-х годов газовая отрасль развивалась на базе месторождений Европейской части СССР и Средней Азии. Но с середины 1960-х годов эти регионы уже не могли поддерживать рост добычи.

В апреле 1962 года было открыто Тазовское месторождение — первая газовая кладовая в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО). Потом последовали другие северные гиганты, за пять лет изменившие представления о ресурсной базе советского газа. В 1967 году было открыто месторождение Медвежье с запасами 2,2 трлн куб. м, и в 1972 году в газопровод «Медвежье — Надым — Пунга» поступил первый газ. В 1977 году Медвежье вышло на проектную мощность в 65 млрд куб. м в год, и в 1978–1991 годах давало по 70 млрд куб. м в год.

В 1966 году обнаружили Уренгойское месторождение с запасами в 9,9 трлн куб. м — самое крупное газовое месторождение в мире. Первый газ там добыли в начале 1970-х годов, он шел на технологические нужды промысла и обогрев строящегося поселка Уренгой. Промышленная добыча началась в 1978 году.

Поначалу руководство отрасли не было готово к походу в Западную Сибирь: считалось, что северный газ слишком дорогой, чтобы его добывать и транспортировать. Двинуться на Север их заставил первый нефтяной кризис. Во второй половине 1970-х годов постепенно стали разрабатывать западносибирские месторождения и строить магистральные газопроводы. Тогда же стартовала «газовая пауза» — перевод тепловой энергетики на дешевый газ с тем, чтобы выиграть время для модернизации угольной генерации.

Освоению газовых богатств Сибири препятствовал не только суровый климат, но и дефицит оборудования для перекачки газа. СССР не выпускал трубы диаметром 1420 мм и мощные компрессорные установки, поэтому система транспортировки работала плохо. Когда

³ См.: Jonathan Stern. Soviet Natural Gas Development to 1990. Lexington: Lexington Books, 1980.

в 1980–1981 годах советское руководство объявило, что за пять лет добыча природного газа вырастет на 50% (200 млрд куб. м), в реальность такого прорыва верилось с трудом. Обеспечить его мог только Уренгой. Сначала там планировали добывать 250–270 млрд куб. м, но быстро перевалили за 325 млрд куб. м в год. С середины 1980-х и до начала 1990-х годов Уренгой давал половину всего газа Советского Союза.

Уже к 1984 году СССР обогнал США – крупнейшего в мире производителя природного газа. Газ потеснил нефть как основной источник энергии и к 1990 году обеспечивал более 40% производства ископаемого топлива в стране. Но если бы СССР запустил газовую кампанию раньше (в начале 1970-х годов), энергетические проблемы не стояли бы столь остро и можно было бы обойтись без аврала 1981 года⁴.

Министерство газовой промышленности и Миннефтегазстрой выполнили поставленные задачи и по добыче, и по строительству, но, как всегда, за счет потери качества. Газовая стратегия была такой же несбалансированной, как и нефтяная: основной упор делался на строительство трубопроводов, а не на освоение месторождений.

С запозданием был введен третий гигант – Ямбургское месторождение, второе по запасам в России после Уренгоя, открытое в 1969 году. Газ из Ямбура подали в магистральный трубопровод в 1986 году⁵.

Проблемы с кадрами, жильем, инфраструктурой газовикам было решать сложнее, чем нефтяникам, ведь их месторождения находились гораздо севернее. На газовиков легли тяжелейшие социальные обязательства. «Газпром» поставлял все товары и услуги своим работникам в Ямало-Ненецком автономном округе, поэтому среди его активов в середине 1990-х годов числились 85 ферм, 133 тыс. свиней, 1,2 млн цыплят, 142 тыс. голов крупного рогатого скота⁶.

В 1966 году стали думать об экспорте российского газа в Западную Европу, а для этого требовались трубы. Возникла идея закупать их за границей, а кредит отдавать за счет продажи газа. Делегация советских чиновников вылетела в Италию, чтобы провести переговоры

⁴ Подробнее см.: Gustafson Thane. Crisis Amid Plenty. The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev. Princeton University Press, 1989.

⁵ <http://www.yamburg.ru/about/history/>

⁶ NatWest Securities. Gazprom: Gas Superpower. September 1996. P. 15.

с Епі. Но затея провалилась: на Западе опасались, что коммунисты посадят Европу на газовую иглу. Поэтому первый экспортный газопровод «Братство» в 1967 году был проложен в Чехословакию. В 1968 году австрийская компания OMV заключила долгосрочный договор на поставку газа из СССР в Европу. Затем российским газом заинтересовались немцы.

Несмотря на противодействие США, в феврале 1970 года СССР подписал с компанией Ruhrgas знаменитую сделку «газ-трубы». Ruhrgas взял на себя сбыт советского газа – 3 млрд куб. м в год, поставляемых в Германию, Deutsche Bank выдал кредит, Mannesman получил огромный заказ на трубы большого диаметра. Все они хорошо заработали на этой сделке благодаря дешевому газу, которым СССР расплачивался⁷. Так была заложена схема «инфраструктура и деньги в обмен на газ». Благодаря ей появились газопроводы «Оренбург – Западная граница», «Уренгой – Помары – Ужгород» и «Ямбург – Западная граница». В 1973 году российский газ достиг немецких и французских потребителей, в 1974 году – финских⁸.

1990-е годы

Создание «Газпрома»

«Газпром» – детище Виктора Черномырдина, министра газовой промышленности СССР в 1985–1989 годах. Его работа была связана с зарубежными партнерами, закупками оборудования, поставками газа в Европу. Когда он ездил за границу, обязательно интересовался их стилем управления. И всякий раз упирался в одно и то же: фокус не в том, что мы так не умеем, а в том, что там совсем иные отношения – производственные, экономические, юридические⁹. Виктор Черномырдин в то время говорил: «Мы должны систему такую сделать, чтобы, даже если дурак придет, и он не смог бы ее разрушить. Мы изучали все системы мира и брали все лучшее: и по технологиям, и по оборудованию. Чтобы невозможно было ее сломать, система должна быть дуракообразной!»¹⁰

⁷ Ведомости. 29 января 2008 года.

⁸ Время новостей. 26 июля 2001 года.

⁹ Бульвар. 6 июля 2004 года.

¹⁰ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. М.: Захаров, 2008. С. 17.

Виктор Черномырдин с коллегами-единомышленниками долго думал, как сделать Министерство газовой промышленности неуязвимым. Они остановились на идее концерна. Что-то взяли у французской компании, что-то — у итальянской, скомбинировали, в итоге получился «Газпром». Министру пришлось долго убеждать ЦК КПСС и правительство. Николай Рыжков, который возглавлял Совет Министров, ему поверил. Впрочем, никто тогда толком не понимал, что задумал Черномырдин, но мешать не стали.

В 1989 году Министерство газовой промышленности СССР было преобразовано в государственный концерн «Газпром», который возглавил Черномырдин. В его руках был весь газ страны — империя «Газпрома» из-за технологических особенностей отрасли, где месторождения и магистральные трубопроводы неразрывно связаны в единую систему, контролируется с центрального пульта в штаб-квартире в Москве.

После распада СССР газовая отрасль оказалась в лучшем положении, чем другие сегменты ТЭК, хотя «Газпром» и потерял часть активов на территории бывших республик — треть трубопроводов и четверть мощности компрессорных станций, подземные хранилища. Все транзитные трубопроводы из России в Европу перешли под контроль стран СНГ и Балтии.

Первое российское правительство Ельцина–Гайдара пыталось ввести в газовую отрасль элементы конкуренции. В феврале 1992 года было предложено создать независимые добывающие компании, которые поставляли бы газ в контролируемую из центра газотранспортную систему. Министр топлива и энергетики Владимир Лопухин попробовал воплотить идею в жизнь и нажил себе врага — Виктора Черномырдина, убежденного сторонника единого и неделимого «Газпрома».

В апреле 1992 года правительство разрешило концерну оставлять 38% валютной выручки на зарубежных счетах, а в мае Егор Гайдар распорядился проверить валютные счета «Газпрома». Тогда концерн показал свои лоббистские возможности. Сразу после окончания проверки Владимира Лопухина отправили в отставку, а его место занял Черномырдин, возведенный в ранг вице-преьера по ТЭКу¹¹. 30 мая 1992 года он передал бразды правления в концерне своему первому заместителю и старому приятелю по Оренбургу Рему Вахиреву.

¹¹ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

Уже на следующий день Борис Ельцин подписал Указ Президента РФ «Об обеспечении деятельности единой системы газоснабжения» № 538 и Указ Президента РФ «По освоению новых газовых месторождений на полуострове Ямал, в Баренцевом море и на шельфе острова Сахалин» № 539. Они отдавали весь газ страны «Газпрому». По Указу № 539 «Газпром» получал без конкурса лицензии на газовые месторождения в наиболее перспективных районах.

5 ноября 1992 года вышел Указ Президента РФ «О преобразовании государственного газового концерна “Газпром” в РАО “Газпром”» № 1333. 17 февраля 1993 года постановлением Совета Министров — Правительства РФ было создано российское акционерное общество (РАО) «Газпром».

Добыча и запасы

В 1990-е годы «Газпром» оставался островком стабильности среди общего экономического краха и лишь незначительно снизил добычу из-за резкого спада спроса на газ в России. Основные его дочерние компании работали в Западной Сибири — «Уренгойгазпром», «Ямбурггаздобыча», «Надымгазпром», «Сургутгазпром», «Запсибгазпром», «Тюменьтрансгаз»; в старых газовых районах — «Кубаньгазпром», «Оренбурггазпром», «Астраханьгазпром», «Севергазпром».

Важнейший актив «Газпрома» — Единая система газоснабжения (ЕСГ) — представляет собой крупнейший в мире технологический комплекс, включающий объекты добычи, переработки, транспортировки, хранения и распределения газа. ЕСГ обеспечивает непрерывную поставку газа от скважины до газовой плиты. В нее входят 155 тыс. км магистральных газопроводов, 268 компрессорных станций с общей мощностью 44,8 млн кВт, 6 заводов по переработке газа и газового конденсата (ГПЗ), 24 подземных хранилища газа (ПХГ)¹². Слабое ее место — относительно небольшая емкость ПХГ (54 млрд куб. м)¹³. К тому же из-за нехватки денег ЕСГ медленно обновлялась и расширялась: если в конце 1980-х годов «Газпром» прокладывал 10 тыс. км новых трубопроводов в год, то к середине 1990-х годов — лишь 1,3 тыс. км.

¹² <http://www.gazprom.ru/production/transportation/>

¹³ После распада СССР на Украине оказалось 34 млрд куб. м газа, в Латвии — 2,1 млрд, в Узбекистане — 3,0 млрд, в Казахстане — 4,1 млрд, в Армении — 1,7 млрд.

К середине 1990-х годов запасы «Газпрома» составляли 32 трлн куб. м газа (83% запасов России), причем 79% запасов находилось в Западной Сибири. Концерн давал 94% газодобычи страны. В 1995 году 75% добычи газа обеспечивали Медвежье, Уренгой и Ямбург. Но в 1990-е годы три столпа «Газпрома» вступили в стадию падающей добычи. Сначала спад пошел на ветеране Медвежьем, затем на Уренгое. На молодом Ямбурге добыча стала падать на 5 лет раньше, чем предусматривал проект¹⁴.

В 1990-е годы «Газпром», несмотря на финансовые трудности, вводил в действие новые месторождения, в том числе Западно-Тарко-салинское (15 млрд куб. м в год), Харвутинское (30 млрд), Ямсовейское (20 млрд) и западный купол Комсомольского (5 млрд куб. м)¹⁵. Но их было недостаточно, чтобы обеспечить устойчивый рост добычи в будущем. А из-за отсутствия денег геологоразведочные работы не покрывали потребности отрасли в расширении ресурсной базы. В 1998 году, например, прирост запасов газа составил всего 22% добычи за год (табл. 1), что грозило нехваткой газа в будущем. В 1990-е годы газовая отрасль выживала за счет месторождений, открытых при советской власти, когда никто не считал средств, выделяемых на геологоразведку.

Таблица 1

Замещение запасов газа в России в 1996–2000 годах

	1996	1997	1998	1999	2000
Прирост запасов газа, млрд куб. м	180	398	338	210	450
% от добычи за год	30	70	22	35	77

Источник: МЭА. Энергетическая политика России. Обзор 2002 года. Париж, 2002. С. 40.

Независимые производители

В 1990-х годах стали появляться частные газодобывающие компании. Монополист «Газпром» поддерживал конкурентов из-за катастрофического ухудшения экономической ситуации. Концерн был заинтересован в создании газового рынка и разделении труда, чтобы он мог заниматься крупными месторождениями, а частные компании — мелкими со сложным геологическим строением.

¹⁴ МЭА. Энергетическая политика России. Обзор 2002 года. Париж, 2002. С. 138.

¹⁵ Нефть и капитал. 1996. № 5. С. 35.

Еще в 1991 году «Уренгойнефтегазгеология», «Пурнефтегазгеология», «Ямалнефтегазгеология», «Росвнешгео» и швейцарская фирма Рапасо учредили компанию «Роспан Интернешнл». В 1994 году она получила лицензии на разработку ачимовских залежей Ново-Уренгойского и Восточно-Уренгойского месторождений (запасы — 950 млрд куб. м газа и 180 млн т газового конденсата). В 1995 году акционером «Роспана» стал «Газпром» с 51% акций и обязался вложить 400 млн долларов за три года в разработку месторождения. В 1995–1996 годах «Газпром» инвестировал в «Роспан» 54 млн долларов, а в 1997–1998 годах выделил ему товарный кредит в виде 2 млрд куб. м газа. Почти весь этот газ был продан на Украине «Итерой».

Однако тех вложений, которые «Газпром» делал в «Роспан», не хватало, и к середине 1998 года совокупная задолженность «Роспана» составила 3 млрд рублей. Начались процедуры банкротства. В 1999 году «Газпром» продал по номинальной стоимости контрольный пакет «Роспана» «Итере» с обязательством погасить его долги¹⁶.

«Итера», зарегистрированная в 1992 году во Флориде, заняла особое место в газовом секторе России. Компания торговала потребительскими товарами, нефтью и нефтепродуктами в бывших союзных республиках. Она взялась и за поставки продовольствия в Туркмению, которая, не имея возможности расплатиться деньгами, предложила «Итере» лицензию на экспорт 4 млрд куб. м газа. «Итера» получила правительственное гарантийное письмо благодаря тесной связи президента корпорации — бывшего спортсмена-велосипедиста Игоря Макарова — с вице-премьером туркменского правительства Валерием Отчерцовым. С гарантийным письмом Макаров пошел в «Газпром» и убедил первого зампреда Вячеслава Шеремета позволить компании поставить туркменский газ на Украину.

Ворвавшись на газовый рынок России в апреле 1994 года, в 1999 году «Итера» продала 60 млрд куб. м газа покупателям из СНГ и Прибалтики, а в 2000 году — уже 80 млрд куб. м и вошла в первую шестерку газовых компаний мира. Около половины ее оборота приходилось на ямальский газ, закупаемый у администрации ЯНАО, которая получала «голубое топливо» от «Газпрома» в счет налогов. Львиную долю этого газа «Итера» поставляла Украине, Белоруссии и Прибалтике. В Туркмении «Итера» в 2000 году купила 16,3 млрд куб. м газа — он шел на нужды Закавказья и частично Украины. Около

¹⁶ Коммерсант. 14 августа 2003 года.

18 млрд куб. м дала собственная добыча «Итеры» на месторождениях Западной Сибири. В 2000 году в России «Итера» продала более 36 млрд куб. м газа¹⁷. «Газпром» всячески поддерживал «Итеру», передавая ей ценные активы — например, отдал контроль над «Пургазом», разрабатывающим Губкинское месторождение в ЯНАО.

Осенью 1993 года появился еще один сильный игрок — компания «Нортгаз», которую создали «Уренгойгазпром» (51%), Bechtel (44%) и Farco Group (5%). «Уренгойгазпром» передал «Нортгазу» свою лицензию на неокомскую залежь Северо-Уренгойского месторождения и обязался предоставить услуги по бурению на 40 млн долларов. Farco Group оплатила свои 5% «Нортгаза» деньгами (250 тыс. долларов). Bechtel и «Уренгойгазпром» своих инвестиционных обязательств не выполнили: к 1999 году они вместе вложили в проект лишь 20 млн долларов. В декабре 1996 года Bechtel покинула «Нортгаз» из-за политической нестабильности в России и нежелания «Газпрома» поддерживать проект. Всю ее долю выкупила Farco, собрав 49% акций «Нортгаза»¹⁸.

В 1996–1998 годах в «Нортгазе» наступил мертвый сезон. Собственных средств у акционеров не хватало, не удалось привлечь и кредиты. Осенью 1999 года Минприроды решило отозвать у «Нортгаза» лицензию, так как компания не начала добычу в положенный срок. Глава Farco Group, а потом президент «Нортгаза» Фархад Ахмедов объяснял такое бездействие тем, что «Газпром» не вкладывал деньги в разработку месторождения и отказывался гарантировать кредиты. Тогда Ахмедов решил реанимировать «Нортгаз» за свой счет. На тот момент вся компания состояла из гендиректора, бухгалтера и геолога. Ахмедов купил оборудование, расплатился с кредиторами и бюджетом и нанял более 200 сотрудников. Пришлось строить дороги в тундре, мосты, вахтовый поселок, ЛЭП, трубопроводы.

В 1999 году «Нортгаз» провел три эмиссии акций. Ахмедов оплатил их деньгами, а «Уренгойгазпром» — двумя скважинами. В 2001 году «Нортгаз» запустил добычу, а спустя три года вышел на проектную мощность — 5 млрд куб. м газа в год. Ахмедов оценивает свои инвестиции в компанию в 162 млн долларов¹⁹. Постепенно доля «Уренгойгазпрома» в «Нортгазе» снизилась до 0,5% в пользу Ахмедова. Свои

¹⁷ МЭА. Энергетическая политика России. Обзор 2002 года. Париж, 2002. С. 142–143.

¹⁸ [http://www.ma-journal.ru/monitor/7776/\\$](http://www.ma-journal.ru/monitor/7776/$)

¹⁹ Ведомости. 23 июня 2005 года.

действия по размыванию пакета «Газпрома» Ахмедов оправдывал тем, что концерн ни копейки не вкладывал в «Нортгаз», а владеть и управлять бизнесом должен тот, кто его фактически создавал²⁰.

Кроме того, в 1990-е годы самарский бизнесмен Леонид Михельсон создал «Новафининвест» (впоследствии — «НОВАТЭК»), который с 1994 года был акционером «Таркосаленфтегаза», позднее стал партнером «Итеры» в разработке Южно-Пырейного месторождения, участвовал в аукционах на Ямале, скупал акции мелких недропользователей и выступал учредителем новых компаний.

Независимые производители за 1999–2000 годы быстро нарастили добычу с 3,6 млрд до 30 млрд куб. м (табл. 2) и столкнулись с проблемой доступа к магистральным трубопроводам. О том, что «независимые» имеют право доступа к ЕСГ «Газпрома», впервые было декларировано еще в июле 1997 года²¹. Юридические понятия «недискриминационный допуск» и «свободный доступ» появились в Законе «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ, принятом с подачи «Газпрома». Согласно этому документу «организации — собственники систем газоснабжения обязаны обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории РФ, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном правительством РФ».

«Газпром» боролся за ключевой термин «свободные мощности». Закон не определил, как оценить загруженность магистральных газопроводов. В итоге «Газпром» был вправе отказать в прокачке газа, ссылаясь на отсутствие свободных мощностей. Проверить, так ли это на самом деле, практически невозможно. Кроме того, Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 года № 865²² разрешило независимым производителям — в отличие от «Газпрома» — продавать газ по свободным ценам. Но без доступа к ЕСГ и это право оставалось формальностью.

²⁰ Ведомости. 21 июля 2008 года.

²¹ Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе РАО «Газпром» от 14 июля 1997 года № 858.

²² «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 7 марта 1995 года № 239.

Таблица 2

Добыча природного и попутного газа в России в 1996–2000 годах, млрд куб. м

	1996	1997	1998	1999	2000
Всего	603,4	569,5	588,4	589,4	584,2
«Газпром»	573,9	540,0	559,4	556,5	523,2
Нефтяные компании	29,5	29,5	29,0	29,6	31,0
Независимые производители	–	–	–	3,6	30,0

Источник: Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 6. С. 12–15.

Газификация

В 1990-е годы газом был обеспечен 71 регион России. Средний показатель газификации составлял 51,7%, но при этом были области, газифицированные почти полностью, и области, до которых газопроводы вряд ли когда-либо дотянутся. Более 90% домов были газифицированы во Владимирской, Брянской, Московской (лидер в России – 98,3%), Смоленской, Тульской, Самарской и Саратовской областях. Абсолютный лидер по числу негазифицированных регионов – Дальневосточный федеральный округ. Это и понятно: ЕСГ на него не распространяется. Случались и курьезы: в Ханты-Мансийске – нефтяной столице России – в 1990-е годы жители обогревали дома углем, дровами или торфом, а нефтяной попутный газ сжигался в факелах, освещая тайгу.

Вопрос газификации всей страны обсуждался правительством с 1991 года. Особое внимание уделялось сельской местности – считалось, что газификация глубинки повысит уровень жизни в деревнях. Но в течение 5 лет прогресса в этой сфере не наблюдалось. Лишь 20 мая 1996 года был подписан Указ Президента РФ «О федеральной целевой программе “Газификация России” на 1996–2000 годы» № 742, в основном ориентированный на газификацию села. Газификацию поручили «Газпрому», «Стройтрансгазу» и «Росгазификации».

«Газпром» был заинтересован в газификации. С одной стороны, она позволяла ему укрепить его положение в регионах, с другой – население относительно аккуратно платило за газ, что было важно в эпоху хронических неплатежей.

Уже в 1997 году «Газпром» ввел в эксплуатацию более 130 км отводов от магистральных газопроводов и построил 1140 км распределительных сетей. Особо успешно газификация шла в Орловской области благодаря возможностям орловского губернатора и председателя Совета Федерации Егора Строева²³. С помощью программы «Газификация России» уровень газификации в целом по стране повысился с 42,1% в 1995 году до 48,4% к 2000 году²⁴.

Конверсия оборонных предприятий

В 1992 году по инициативе академика Евгения Велихова была создана компания «Росшельф», которую он и возглавил. Акционерами «Росшельфа» стали крупные оборонные предприятия, расположенные на севере России, «Северсталь» и различные НИИ. Компания должна была осваивать Приразломное месторождение в Печорском²⁵ и Штокмановское месторождение в Баренцевом море²⁶. Велихов привел неотразимый аргумент в пользу привлечения российских компаний вместо иностранцев к созданию морской нефтегазовой провинции. Он говорил, что «Росшельф» как представитель ВПК может мобилизовать оборонные предприятия на строительство промышленных сооружений, что обеспечит 250 тыс. рабочих мест²⁷. По оценке Велихова, начальные инвестиции в освоение двух месторождений составят 5 млрд долларов²⁸.

Для получения лицензий на месторождения компания должна была предоставить правительству гарантированную схему финансирования проектов. Такие гарантии выдал «Газпром», за что и получил контрольный пакет «Росшельфа» в 1992 году. В 1993 году «Росшельф» и «Газпром» выбрали в партнеры по Приразломному австралийскую компанию ВНР Petroleum. Но опыт оказался неудачным: в 1996–1998 годах австралийцы прекратили финансирование проекта и вышли из дела.

²³ Нефть и капитал. 1998. № 2. С. 13.

²⁴ Нефть и капитал. 2003. № 4.

²⁵ Приразломное месторождение было открыто в 1989 году. Извлекаемые запасы нефти – 65,3 млн т.

²⁶ Запасы Штокмановского месторождения, открытого в 1988 году, оцениваются в 3,2 трлн куб. м. Оно находится на глубине 280–360 м в 550 км от берега.

²⁷ Коммерсант. 7 ноября 1992 года.

²⁸ Новая газета. 27 марта 2000 года.

Кроме того, внутри самого «Росшельфа» возникали проблемы из-за столкновения интересов оборонщиков и газовиков. Ведь в компании одновременно присутствовали и операторы, и подрядчики. Руководители промышленных предприятий – акционеров «Росшельфа» – не только предлагали свою продукцию, но и принимали решение об ее использовании.

В 1995 году для освоения Штокмана был создан консорциум «Росшельф», «Газпром», Conoco, Norsk Hydro, Neste и Total²⁹.

В конце 1995 года на «Севмашпредприятии» – головном предприятии российского атомного подводного судостроения – была заложена ледостойкая стационарная платформа³⁰, а на ГМП «Звездочка», оборонном судостроительном и судоремонтном заводе, началось строительство двух плавучих буровых установок для северных морей. В 1996–2000 годах на первую часть судостроительной программы «Газпром» собирался потратить 7 трлн рублей³¹. Хотя строить платформы на Западе было бы намного быстрее и дешевле, «Газпрому» приходилось поддерживать российского производителя – северные предприятия, оказавшиеся в результате перестройки на грани закрытия. Участие концерна в конверсии ВПК – проявление его полугосударственных обязанностей.

Газопровод «Ямал – Европа»

Газопровод «Ямал – Европа» – последний глобальный транспортный проект Министерства газовой промышленности СССР. Инициатива по освоению газовых запасов Ямала и строительству трубопровода для доставки ямальского газа в Европу принадлежала Виктору Черномырдину.

Планировалось проложить две нитки газопровода диаметром 1420 мм протяженностью 4100 км от Ямала через Ухту и Торжок, по территории Белоруссии и Польши в Германию. Новый транспортный коридор, пропускную способность которого сначала рассчитывали довести до 65,7 млрд куб. м в год к 2010 году, позволял России повысить гибкость поставок газа в Европу, одновременно осваивая

²⁹ Нефть и капитал. 1997. № 5. С. 85–88.

³⁰ В 2000-х годах решили отказаться от идеи построить платформу целиком в Северодвинске. Вместо этого была закуплена старая платформа на Западе и доставлена в Северодвинск для установки на уже построенное основание.

³¹ Нефть и капитал. 1996. № 2. С. 68.

новые рынки. Сверхзадача проекта: провести трубопровод в обход Украины. Обход был необходим, поскольку ежегодно на Украине воровали по 5–6 млрд куб. м газа на 500–600 млн долларов. Газопровод решили вести «с конца» – из Европы к Ямалу.

Строить трубу «Ямал – Европа» начали в 1994 году с польского и германского участков. Прокладывать белорусский участок, инвестором которого был «Газпром», стали в 1997 году. Строительство всех участков обошлось «Газпрому» в 5,5–6 млрд долларов. Кредиты, взятые под этот проект, были, как правило, «связанные», что удорожало проект на 15–20%³².

К 1999 году первоочередные участки газопровода (в Польше, Германии и Белоруссии) были сданы. Они временно заполнялись газом с действующих месторождений Западной Сибири. Система начала работать, и в 2000 году по новому направлению «Газпром» поставил 14 млрд куб. м газа³³. Осталось лишь соединить построенную газотранспортную систему с месторождениями Ямала.

Но к 2000 году «Газпром» изменил концепцию. Из-за дефицита капложений освоение Ямала отложили, поэтому трубу «Ямал – Европа» решили закончить в Торжке, куда должны были прийти дополнительные объемы газа из Западной Сибири по новому газопроводу «СРТО – Торжок». Пока же на новое направление переориентировали часть экспортного газа из Надым-Пур-Тазовского района – раньше этот газ шел в Германию через Украину. Так «Газпром» пытался заставить Киев прекратить отбор газа из трубы.

После введения в строй в 2006 году последней компрессорной станции первая нитка газопровода «Ямал – Европа» вышла на проектную мощность 33 млрд куб. м в год. К концу 2006 года была сдана линейная часть газопровода протяженностью 2 тыс. км и 4 из 13 запланированных компрессорных станций³⁴.

А в октябре 2007 года премьер-министр Виктор Зубков выступил с неожиданным заявлением о строительстве второй нитки газопровода «Ямал – Европа». По его словам, «в связи с тем, что в 2006 году “Газпром” приобрел 50% “Белтрансгаза”, целесообразно еще раз вернуться к вопросу строительства и заполняемости второй нитки». Но из-за недостатка средств на освоение месторождений образуется

³² Нефть и капитал. 2001. № 12.

³³ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 117.

³⁴ http://www.gazprom.ru/production/projects/pipelines/yamal_evropa/

и дефицит газа для прокачки по газопроводам. Добыча на основных месторождениях «Газпрома» (Уренгойском и Ямбургском) снижается на 25–30 млрд куб. м ежегодно. В таких условиях строить вторую ветку газопровода «Ямал — Европа» бессмысленно³⁵, тем более что «Северный поток» должен ее заменить.

«Голубой поток»

«Голубой поток» длиной 446 км и стоимостью 3,2 млрд долларов был построен по российско-турецкому соглашению от 1997 года. В конце 1990-х годов прогнозы спроса на газ в Турции были самыми радужными. Поставлять его туда рвались Иран, Азербайджан и Туркменистан. Россия собиралась экспортировать в Турцию 364,5 млрд куб. м в 2000–2025 годах. Партнером «Газпрома» по строительству трубы с 1999 года была итальянская Eni.

«Голубой поток» — самый дорогой и малорентабельный экспортный проект «Газпрома», к тому же постоянно сопровождавшийся скандалами. Когда газопровод строился, главу турецкой компании Botas обвинили во взяточничестве, а российская Счетная палата установила, что в результате нарушений при использовании налоговых и таможенных льгот госбюджет потерял более 1,3 млрд рублей³⁶.

Но еще больше неприятностей доставил России контрагент, когда газопровод был построен. Через месяц после начала коммерческих поставок в 2003 году, получив всего 193 млн куб. м, Турция прекратила отбор газа и потребовала изменить условия контракта. Анкара заявила, что переоценила свои потребности в газе, а в результате «ошибки в формуле расчета стоимости газа» контрактная цена стала намного выше, чем для других европейских потребителей. Турция в переговорах с Россией держалась уверенно — она была монопольным покупателем для «Голубого потока» и имела альтернативные источники газа. «Газпром» пошел на уступки: снизил минимальные объемы отбора газа без штрафных санкций по условиям «take or pay» («бери или плати») и изменил формулу цены.

Поставки газа были возобновлены: в 2003 году Турция гарантировала отбор 830 млн куб. м газа (в 2,5 раза меньше, чем по контракту)³⁷. На полную мощность в 16 млрд куб. м первая очередь «Голубого

³⁵ <http://www.gasoil.ru/novosti/gazprom-i-region/skolko-by-nitochka-ni-vilas-a-gaza-net>

³⁶ Нефть и капитал. 2005. № 12.

³⁷ Нефть и капитал. 2003. № 6.

потока» должна была выйти к 2010 году, а в 2009 году по газопроводу в Турцию было поставлено 9,8 млрд куб. м газа. Несмотря на все коммерческие проблемы, в геополитическом плане Россия добилась своего, первой придя в Турцию, — прокладка «Голубого потока» должна задержать реализацию конкурирующих проектов. Сейчас «Газпром» планирует построить вторую очередь «Голубого потока», увеличив его мощность до 32 млрд куб. м газа в год³⁸.

Экспорт газа в Европу

В 1990-х годах «Газпром» стремился развивать отношения с Европой, прежде всего с главным партнером — Германией. В 1991 году концерн планировал поучаствовать в приватизации восточногерманского монопольного дистрибьютора газа Verbundnetz Gas (VNG). Тогда российская монополия почти полностью снабжала Восточную Германию газом и была уверена, что VNG у нее в кармане. Но «Газпром» даже не допустили до торгов, а контроль над трейдером достался Ruhrgas. Потом «Газпрому» разрешили приобрести лишь 5% VNG.

Разочаровавшись в Ruhrgas, «Газпром» нашел понимание в другом немецком концерне — BASF. «Газпром» создал в 1993 году с «дочкой» BASF — Wintershall — совместное предприятие для поставок газа немцам — Wingas, где «Газпром» получил 35% и опцион еще на 15%, а остальное — Wintershall. Сегодня Wingas владеет 2000 км магистральных газопроводов в Германии и одним из крупнейших подземных газохранилищ — Reden. «Это был союз обиженных, — вспоминает менеджер BASF. — Химическому концерну не удавалось договориться с Ruhrgas о снижении цены на газ. Мало кто верил, что из нашего альянса с «Газпромом» что-то получится. Когда мы начали прокладывать трубы в Германии, скептики шутили, что никто на свете еще не закапывал столько железа бесплатно»³⁹. Помимо Wingas, «Газпром» образовал WIEN⁴⁰, СП пополам с Wintershall. Союз с Wintershall стал самым серьезным прорывом «Газпрома» в Европу за всю историю газового экспорта⁴¹.

³⁸ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 180.

³⁹ Ведомости. 29 января 2008 года.

⁴⁰ Торговая компания, которая закупала газ у «Газэкспорта» и продавала его Wingas, VNG и BASF.

⁴¹ В России BASF тогда повезло меньше: в августе 1994 года «Газпром» подписал договор с немецкими машиностроительными фирмами Linde, Salzgitter-Gruppe

«Газпром» стремился закрепиться в сбытовой сфере не только Германии. К середине 1990-х годов у него был еще целый ряд совместных предприятий: во Франции – СП Fragaz пополам с Gaz de France; в Финляндии – Gasum Oy, где у «Газпрома» было 25%, остальное – у Neste; в Италии – Volta (у «Газпрома» – 49%, у Edison – 51%) и Promgaz (пополам со SNAM) и т.п.

В феврале 1995 года «Газпром» купил 10% международного консорциума Interconnector, в который вошли восемь нефтегазовых компаний Западной Европы и США. Interconnector должен был проложить по дну Северного моря трубопровод мощностью 20 млрд куб. м в год от Великобритании до континентальной Европы.

«Газпром» поставлял газ в Западную Европу по долгосрочным контрактам «take or pay» и к 1995 году захватил 21% газового рынка Западной Европы и 55% – Восточной Европы. В 1995 году концерн экспортировал 190 млрд куб. м газа на 13,4 млрд долларов⁴².

Но в Европе «Газпром» поджидали серьезные трудности. ЕС уже тогда беспокоила сильная зависимость от российского газа. Многие традиционные потребители – типа Чехии или Словакии – старались диверсифицировать источники поставок, чтобы ослабить влияние «Газпрома». Голландская Gasunie предлагала в Европе газпромовский газ, который она закупала по контракту с концерном на поставки 4 млрд куб. м в год, – так в Европе возникла конкуренция российского газа с самим собой. Ruhrgas агрессивно расширял присутствие в Восточной Европе, которая раньше была вотчиной «Газпрома». Ожидалось, что спрос на газ в Европе будет быстро расти, но за этот дополнительный рынок разгорится борьба между Россией, Норвегией, Северной Африкой, Ближним Востоком и Центральной Азией. Европейцы к тому же старались перейти от долгосрочных контрактов к спотовой торговле газом, что совершенно не устраивало «Газпром».

В 1990-е годы аналитики отмечали, что стратегическим преимуществом «Газпрома» были более низкие цены на газ по сравнению

и BASF о строительстве в Новом Уренгое газохимического комплекса. BASF, переговоры с которым велись больше года, должен был поставить «Газпрому» технологию и обеспечить техническую поддержку работы комплекса. Но проект так и не был реализован. BASF потерял на нем более 1 млрд марок и в 1999 году заморозил проект.

⁴² Gundi Royle, *Gazprom: A Colossus Rises*, Morgan Stanley. 17 September. 1996. P. 9.

с конкурентами⁴³, а также тот факт, что за всю историю поставок газа в Европу никогда не было срывов. Тогда эксперты признавали, что концерн «всегда вел себя как ответственный член европейского газового клуба»⁴⁴.

Туркменский газ

Туркменистан – основная газовая страна Центральной Азии с прогнозными ресурсами газа 17 трлн куб. м, а туркменбаши называл даже 22,5 трлн куб. м⁴⁵. При внутреннем потреблении 10–11 млрд куб. м во второй половине 1980-х годов страна добывала до 90 млрд куб. м. Газ транзитом через Узбекистан и Казахстан шел в Россию, на Украину и в другие республики, а также на экспорт в Европу по системе газопроводов «Средняя Азия – Центр» (САЦ), построенных в 1970–1980-е годы.

После распада СССР туркменский газ был постепенно вытеснен с постсоветского пространства и изолирован от основных рынков сбыта, став неконкурентоспособным из-за высоких транспортных издержек. «Газпром» воспользовался монополией на транзитные газопроводы и предложил Туркменистану более длинный, обходной маршрут доставки газа на Украину. В результате экспорт туркменского газа стремительно падал.

В 1995 году «Газпром» изменил свое отношение к туркменскому газу и согласился потесниться на рынках СНГ. Такая щедрость компании была вызвана тотальной неплатежеспособностью большинства бывших советских республик. В конце 1995 года Туркменистан (51%) и «Газпром» (45%) создали совместное акционерное общество «Туркменросгаз», в котором 4% получила «Итера».

Основным рынком для туркменского газа оказалась Украина. Туркменистан отвечал за добычу и поставку газа, «Газпром» предоставлял свои сети, а «Итера» стала оператором по транспортировке и продаже газа. Однако скоро между сторонами начались трения. Весной 1997 года трения переросли в серьезный конфликт, и Туркменистан прекратил поставки газа. Летом «Туркменросгаз» был ликвидирован.

⁴³ Gundi Royle, *Gazprom: A Colossus Rises*, Morgan Stanley. 17 September. 1996. P. 4.

⁴⁴ O'Sullivan S. *Gazprom: A Strategic Assessment*, MC Securities. London. October 1996. P. 75.

⁴⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 15. С. 44.

Потом два года Туркменистан и Украина пытались самостоятельно, без «Газпрома», договориться между собой. Однако транспортные газовые сети оставались под контролем концерна, который не желал выпускать туркменский газ из Средней Азии. Поставки туркменского газа на Украину в размере 20 млрд куб. м возобновились в начале 1999 года. Появление дополнительных объемов газа из Туркменистана на рынках стран СНГ и России оказалось весьма своевременным для «Газпрома». Рост промышленного производства в 1999 году выявил крайне неприятную вещь для России — острые проблемы с газодобычей. А снижать экспорт «Газпром» не мог.

17 декабря 1999 года Туркменистан и «Газпром» после жестких переговоров подписали соглашение о поставке в Россию 20 млрд куб. м газа, завершив «холодную войну» между сторонами. Россия сначала хотела закупать газ по 30–32 доллара за 1000 куб. м и при этом была готова платить 30% «живыми» деньгами, а 70% — бартером. Туркменистан настаивал на цене 40–42 доллара и оплате 50 : 50. Переговоры были на грани срыва. Но в процесс вмешался российский премьер Владимир Путин. Его телефонные переговоры с руководителями «Газпрома» и Туркменистана, а также личное послание Сапармурату Ниязову сыграли решающую роль в примирении сторон.

Был принят компромиссный вариант: контрактная цена газа на границе Туркменистана и Узбекистана составила 36 долларов, доля «живых» денег в оплате — 40%. Оператором транспортировки газа по территории Узбекистана, Казахстана и России и его покупателем оставалась «Итера». Покупка туркменского газа Россией на время снизила острую необходимость Туркменистана искать собственный выход на внешние газовые рынки⁴⁶.

Приватизация «Газпрома»

План приватизации «Газпрома» был одобрен Министерством финансов в 1993 году. Акционировали компанию в соответствии с пожеланиями ее руководителей. Начальное распределение акций выглядело так: 40% закреплялось в госсобственности до 1996 года (потом срок продлили до 1999 года), 28,7% продавалось за приватизационные чеки, 15% — доля трудового коллектива «Газпрома», 10% зарезервировано для продажи «Газпромом» за рубежом, 5,2% — для населения ЯНАО, 1,1% передавалось «Росгазификации».

⁴⁶ Подробнее см.: Нефть и капитал. 2000. № 1.

В 1994 году Рем Вяхирев подписал с правительством трастовый договор, по которому львиная доля государственных акций (35%) передавалась ему в управление. Он также имел возможность выкупить в 1999 году весь госпакет за символическую цену — 1 рубль за акцию (всего менее чем за 10 млн долларов)⁴⁷.

Еще до приватизации «Газпром» ввел правила, которые позволяли ему контролировать вторичный рынок своих акций: зарубежным инвесторам для покупки бумаг требовалось письменное разрешение концерна. Для иностранцев установили потолок в 9% капитала компании. Россияне, желающие продать акции «Газпрома», сначала должны были предложить их по рыночной цене самому концерну и только в случае его отказа — продать на вторичном рынке. Нужно было письменное разрешение «Газпрома» для приобретения более 3% его акций⁴⁸. Все это подрывало ликвидность рынка его акций. По мнению Бориса Йордана из Credit Suisse — First Boston⁴⁹, ограничения на вторичную торговлю акциями «Газпром» портил себе будущее. В результате место «Газпрома» на фондовом рынке и популярность его акций в 1990-е годы никак не соответствовали роли концерна в экономике страны.

Благодаря покровительству Виктора Черномырдина приватизация «Газпрома» в 1994 году прошла в интересах менеджмента компании. В марте 1994 года Госкомимущество утвердило два распоряжения Анатолия Чубайса, регулировавшие продажу 28,7% акций на чековых аукционах: аукционы будут закрытыми, и купить акции смогут только физические лица, прописанные в регионе, где проводился аукцион. Чубайс, которому всегда удавалось сделать открытой продажу за вчерашние акции предприятий, оказался бессилён перед «Газпромом». Черномырдин разъяснил ему исключительность положения «Газпрома» — «единственного очага устойчивой работы среди всеобщего развала». Основную работу по проведению аукциона взяли на себя подразделения концерна. Крупных независимых инвесторов не допустили к приватизации, аукционы контролировали топ-менеджеры «Газпрома». Потом «газовые генералы» сконцентрировали основные пакеты акций в родственных им структурах.

⁴⁷ Русский Forbes. 26 марта 2007 года.

⁴⁸ Falaleyev I. Gazprom: Leveraged to European Growth, Salomon Brothers. 18 September 1996. P. 7.

⁴⁹ Нефть и капитал. 1995. № 6. С. 27.

«Когда акции “Газпрома” выставили на аукцион по области, их никто не стал брать. Тогда был июль 1994 года, и все гонялись за акциями МММ, — вспоминал глава “Астраханьгазпрома” Виктор Щугорев. — Мы с женой прикупили 2 млн акций. Но это была мелочь по сравнению с выставленными 259 млрд бумаг». Кроме того, «газовые генералы» потом приобрели еще 5,62% акций, предназначенных для населения ЯНАО⁵⁰.

«Газпром» обошли стороной залоговые аукционы, вихрем пронесшиеся по нефтянке. Рем Вяхирев, комментируя предложение консорциума банков «помочь» «Газпрому» и правительству, предоставив кредит под обеспечение акциями компании, прямо заявил: «Пока я жив, этого не будет!»⁵¹

В августе 1994 года инвестиционный банк Kleinwort Benson был назначен агентом «Газпрома» по размещению за рубежом 9% его акций, чтобы привлечь средства для проекта «Ямал — Европа». Акции хотели продать потенциальным партнерам, в основном газовым компаниям⁵². Но сбыть 9% на Западе не удалось — иностранцев отпугивала неликвидность акций «Газпрома».

31 мая 1995 года Price Waterhouse была назначена аудитором концерна. А в 1997 году De Golyer & McNaughton оценил запасы «Газпрома» по международным стандартам. Это было необходимо монополии для выхода на мировые рынки капитала. В октябре 1996 года «Газпром» разместил 1,15% своих акций в форме американских депозитарных акций (ADS).

А в феврале 1997 года разгорелся международный скандал: компания Regent GAZ Investment пыталась через свою «дочку» купить акции «Газпрома» на российском рынке, выпустить под них свои собственные на 200 млн долларов и продать их на европейском. Рем Вяхирев был взбешен действиями Regent и потребовал от компании самоликвидации. Что она после недолгих препирательств и сделала. А чтобы другим неповадно было, Вяхирев добился введения жестких ограничений по акциям «Газпрома»⁵³.

Указ Президента РФ «О порядке обращения акций ПАО “Газпром” на период закрепления в федеральной собственности акций

⁵⁰ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

⁵¹ Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 36.

⁵² Нефть и капитал. 1995. № 5. С. 24.

⁵³ Деньги. 20 мая 1998 года.

ПАО “Газпром” от 28 мая 1997 года № 529 дал концерну преимущественное право покупки акций в течение месяца со дня получения оферты продавца. Он сохранил старые ограничения на участие в «Газпроме» иностранных инвесторов (9%) и расширил перечень участников рынка, на которые эти ограничения распространялись. Права отечественных инвесторов тоже ущемили. Акции «Газпрома» могли торговаться только на четырех (причем не самых крупных) биржах — на Московской, Сибирской, Екатеринбургской и Санкт-Петербургской. 3 июля 1997 года с акциями «Газпрома» перестала работать РТС — ведущая отечественная торговая площадка, где дневной оборот по газпромовским акциям регулярно превышал 1 млн долларов. Для того времени это был очень высокий показатель ликвидности⁵⁴.

«Газпром» стал единственной в России компанией, у которой рынок ценных бумаг был искусственно разделен на внутренний (акции) и внешний (ADS), цены на которых порой различались в 1,5–2 раза. Не желающие переплачивать инвесторы нашли выход. Например, Объединенная финансовая группа предложила иностранцам покупать заветные бумаги через группу связанных перекрестным владением компаний, главным активом которых были акции “Газпрома”. Через такие “серые” схемы иностранцы, по оценкам экспертов, контролировали около 30% капитала концерна⁵⁵.

Указ Президента РФ «О реализации акций российского акционерного общества “Газпром” от 25 июля 1998 года № 887 разрешил продать на аукционе 5% «Газпрома» из 40%-го государственного пакета. Акции предполагалось выставить единым лотом без ограничений на участие иностранцев. За несколько дней до дефолта западный оценщик Deutsche Bank назвал цену 5%-го пакета — 1,65 млрд долларов. Но 19 августа РФФИ пришлось приостановить процесс. К концу августа рублевая цена пакета стала эквивалентна 800–900 млн долларов, а за такие деньги «Газпром» продавать не хотелось⁵⁶. Но экономическая ситуация в стране ухудшалась — к концу декабря пришлось все-таки провести аукцион. Правда, продались только 2,5% акций. Их купил RuhrGas за 660 млн долларов, которые пошли на погашение внешнего долга России⁵⁷.

⁵⁴ Нефть и капитал. 1997. № 12. С. 24.

⁵⁵ Газета. 19 августа 2004 года.

⁵⁶ Нефть и капитал. 1998. № 9. С. 15–16.

⁵⁷ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

В 1999 году ограничения на иностранное участие в «Газпроме» смягчили. По Закону «О газоснабжении в РФ» в собственности государства должно было находиться не менее 35% акций «Газпрома», а иностранные граждане и компании могли владеть не более 20% акций газовой монополии.

Реформирование «Газпрома»

Все 1990-е годы не затихала борьба вокруг реформирования «Газпрома». Концерн с боями отстаивал свою неприкосновенность. Основное направление предлагаемых реформ — отделение потенциально конкурентной сферы (газодобычи) от монопольной (транспортировки газа). Но принадлежность магистральных газопроводов «Газпрому» — надежнейшая гарантия структурного единства компании. А его сохранение было едва ли не главным приоритетом монополии. Сначала провалилась попытка правительства Егора Гайдара. Потом за выделение газотранспортной системы из «Газпрома» ратовали МВФ, нефтяные компании (желающие получить гарантии доступа к газопроводам) и некоторые члены кабинета, особенно Борис Немцов.

В марте 1997 года Борис Немцов стал первым вице-премьером, курировавшим антимонопольное направление. Параллельно он возглавил Минтопэнерго, сменив Петра Родионова, который перешел зампредом в «Газпром». Борис Немцов обещал «навести порядок» в «Газпроме» и расчленил его. Не получилось ни то, ни другое.

Наводя порядок, он взялся за трастовый договор. 10 апреля 1997 года премьер Черномырдин ушел в двухдневный отпуск. Воспользовавшись этим, Анатолий Чубайс и Борис Немцов уговорили Бориса Ельцина разорвать договор с Ремом Вяхириным по управлению 35%-м госпакетом акций «Газпрома». «Когда я увидел [текст договора], то пришел в тихий ужас», — вспоминал Немцов. По его словам, он лично заставил Вяхирева отказаться от условий договора в части выкупа акций. «Ельцин помог — на договоре написал резолюцию [генеральному прокурору Юрию] Скуратову: “Это грабеж России”»⁵⁸.

Немцов говорил, что акции были переданы РАО без конкурса в доверительное управление, а государство не получило ни копейки от этой сделки. 27 апреля 1997 года Ельцин лишил Рема Вяхирева

⁵⁸ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С 46–50.

права управления госпакетом. Но, вернувшись из отпуска, Черномырдин восстановил его в правах. В мае Немцов и Вяхирев согласовали новый проект указа, по которому глава «Газпрома» остался доверительным управляющим 35% государственных акций компании, но лишился права голосовать единолично.

С реформой тоже не получилось. «Газпром» опередил вице-премьера и 26 марта сам объявил о реструктуризации. Но это была не та кардинальная реструктуризация, на какой настаивал Немцов. Все буровые предприятия РАО объединились в специализированную компанию «Бургаз», а добывающие и транспортные предприятия были избавлены от функции сбыта газа, которую передали только что созданному «Межрегионгазу». «Газпром» также обещал продать сервисные подразделения, колхозы, курорты и санатории⁵⁹. Эта мини-реформа стала ответом Вяхирева на звучавшие все громче обвинения естественных монополий в засилье.

Указ Президента РФ «Об утверждении основных направлений реформы в сфере естественных монополий» от 27 апреля 1997 года № 426 предусматривал выделение газотранспортной компании. Он разрабатывался годом ранее, в период либерального реформаторства. Его идеология во многом соответствовала позициям Всемирного банка и МВФ, которые настаивали на юридическом выделении газотранспортной системы из «Газпрома». Подписав этот Указ, Ельцин выполнил основное условие МВФ, после чего тот одобрил программу российской экономической политики.

Но в итоге «Газпром» успешно отстоял единую и неделимую ЕСГ. 31 марта 1999 года усилиями газпромовских лоббистов в Думе был принят Закон «О газоснабжении в РФ», который запрещал разделение единой системы газоснабжения. Вместо этого в «Газпроме» была проведена внутренняя реструктуризация: к лету 1999 года были созданы специализированные газотранспортные компании путем преобразования «дочек» в самостоятельные структуры (в форме ООО). Были утверждены уставы этих обществ, определены их функции транспортировки газа, самостоятельного учета затрат и прибыли, обеспечена большая прозрачность затрат на услуги по перекачке газа⁶⁰. ЕСГ так и осталась в собственности «Газпрома», превратившись в мощнейший инструмент контроля за газовой промышленностью.

⁵⁹ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

⁶⁰ Нефть и капитал. 1999. № 12. С. 34.

Кризис неплатежей

От кризиса неплатежей, обрушившегося на Россию, особенно сильно пострадал «Газпром» — сказался его статус государственной компании, выполнявшей важные социальные и внутривластные функции. Он не мог прибегнуть к самому простому методу воздействия на должников — к отключению газа. Рем Вяхирев говорил: «Отключение от трубы тех или иных неплательщиков относится к категории решений, последствия которых выходят далеко за рамки чисто коммерческих, ведь речь зачастую идет об энергетической безопасности страны и судьбе больших предприятий, городов»⁶¹.

«Газпром» пытался разными методами улучшить собираемость платежей. Он заключал союзы с конечными потребителями и дистрибьюторами, добивался взаимозачета налоговых платежей местным органам власти и федеральному правительству, использовал бартер, обмен активами (так он получал в собственность сети распределения, принадлежащие муниципалитетам).

В середине 1990-х годов «Газпром» начал заключать соглашения с местными властями. «Сейчас все администрации стремятся сделать максимум для того, чтобы наши должники нам не платили, — говорил член правления «Газпрома» Владимир Резуненко. — В лучшем случае — занимают нейтральную позицию. Разумеется, власти действуют так не из злого умысла, а из желания как-то решить социальные вопросы (для этого долги концерну, даже если они собраны, нередко не возвращают нам, а “крутят”»⁶². Концерн старался ставить регионы в зависимость от их платежеспособности: будете платить за газ — будем направлять прибыль на строительство газопроводов и отводов.

Благодаря этому «Газпром» добился некоторых успехов: в 1994 году уровень собираемости платежей составил 49%, в 1995 году — уже 61%⁶³. В 1995 году правительство ужесточило санкции к должникам: сократило список потребителей газа, не подлежавших отключению, и упростило изъятие имущества должников для покрытия долга⁶⁴.

Проблемы возникали не только в России, но и в СНГ. В отношении соседей действия «Газпрома» определялись и экономическими

⁶¹ Нефть и капитал. 1996. № 2. С. 10.

⁶² Нефть и капитал. 1995. № 1. С. 63.

⁶³ Falaleyev I. Gazprom: Leveraged to European Growth, Salomon Brothers. 18 September 1996. P. 35.

⁶⁴ Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 36.

соображениями, и желанием сохранить влияние России в бывших союзных республиках. Особо сложно ситуация складывалась с Украиной, через которую на Запад шло 95% российского экспорта газа и на территории которой расположены примерно половина ПХГ «Газпрома». В феврале 1993 года «Газпром» впервые отключил Украину за неплатежи. Ограничение поставок длилось всего сутки. Газовый долг Украины тогда превышал 138 млрд рублей, но на угрозы Москвы Киев отвечал, что перекроет трубу, по которой Россия поставляет газ в Западную Европу. В марте 1994 года «Газпром» снова прекратил поставки газа на Украину — она задолжала концерну более 1 трлн рублей. «Газпром» требовал быстрого погашения долга и настаивал, чтобы Киев уступил Москве часть прав на газопроводы и украинские промышленные предприятия. В 1995 году Украина покрыла свою задолженность на 1,4 млрд долларов государственными облигациями, которые «Газпром» пустил на расчеты с налоговиками.

В 1996 году Белоруссия оплатила 905 млн долларов задолженности государственными векселями. Молдова погасила 52 млн долларов долга, создав транспортное СП «Газснабтранзит» — владельца и оператора экспортного трубопровода, поставляющего российский газ на Балканы, и передала 50% «Газпрому»⁶⁵.

К 1996 году ситуация в СНГ улучшилась, долги «Газпрому» снизились с 2,3 млрд до 625 млн долларов⁶⁶. Но все равно к 1 июля 1996 года безнадежная задолженность «Газпрома» вылилась в астрономическую цифру — 9,4 млрд долларов⁶⁷. Самыми злостными неплательщиками были РАО «ЕЭС» и бюджетники (оборонные предприятия, МВД и учебные заведения)⁶⁸.

В 1996 году потребители-должники выплатили «Газпрому» лишь 7% суммы «живыми» деньгами⁶⁹, остальное — металлом, сельхозпродукцией, цементом. Бартер «Газпрому» сильно надоел. Зачастую полученный по нему товар не удавалось продать (например, долго не могли найти покупателя на партию в несколько тысяч велосипедов).

⁶⁵ Falaleyev I. Gazprom: Leveraged to European Growth, Salomon Brothers. 18 September 1996. P. 35.

⁶⁶ Gundi Royle, Gazprom: A Colossus Rises, Morgan Stanley. 17 September. 1996. P. 4.

⁶⁷ Falaleyev I. Gazprom: Leveraged to European Growth, Salomon Brothers. 18 September 1996. P. 13.

⁶⁸ Нефть и капитал. 1998. № 8. С. 36.

⁶⁹ Нефть и капитал. 1996. № 2. С. 7.

В 1997 году для борьбы с неплатежами был создан «Межрегионгаз» как стопроцентная «дочка» концерна. Компания должна была сконцентрировать у себя выручку от продажи газа внутри страны. Создание сбытовой суперкомпании означало, что контроль над финансовыми потоками от внутрироссийских продаж газа переместился в Москву, а газотранспортные предприятия такой контроль утратили. В результате усилились позиции московской группировки руководителей РАО.

«Межрегионгазу» было проще выбивать оплату за долги. Ведь одним из факторов, сдерживающих давление «Газпрома» на должников, была чрезмерная близость его к государству. Должники могли решить: «нас душит “Газпром” — нас душит государство», — с вытекающими отсюда социальными и политическими последствиями. Действительно, решения отключить неплатежеспособных потребителей всегда сопровождались скандалами. Когда «Газпром» перекрыл газ «Ленэнерго» как крупнейшему должнику, то, в свою очередь, прекратило подачу электроэнергии в бюджетные организации Санкт-Петербурга, включая детскую больницу, что грозило гибелью детей. В Республике Коми местная администрация вызвала ОМОН, чтобы не позволить работникам «Межрегионгаза» ограничить подачу газа на Сосногорскую ТЭЦ, задолжавшую газовикам 143 млн рублей⁷⁰.

Определенных успехов «Межрегионгаз» добился в отношениях с регионами. Они стали брать на себя обязательства включать в местный бюджет защищенную статью, специально предназначенную для расчетов за газ, причем «живыми» деньгами. А Москва расплачивалась и наличностью, и натурой. В начале мая 1998 года в счет долгов за газ она передала «Газпрому» недвижимость и землю в городе на сумму 1,5 млрд рублей.

Но постепенно с улучшением макроэкономической ситуации в стране проблема неплатежей — бич 1990-х годов — разрешилась. Доля денежных средств в платежах за газ возросла с 21% в середине 1990-х годов до 83% к 2001 году⁷¹.

Цены на газ

Российское правительство использовало «Газпром», чтобы смягчить переход к рыночной экономике. Он поставлял энергоресурсы

⁷⁰ Нефть и капитал. 1998. № 8. С. 38.

⁷¹ Газовая промышленность. Апрель 2002 года.

промышленности и населению по регулируемым государством низким ценам. Во многом благодаря «Газпрому», который не мог ни повысить внутренние цены до уровня экспортных, ни отключать неплательщиков, в 1990-е годы удалось избежать краха промышленности и социальных потрясений. В то время цены на газ были поистине стратегическим вопросом для России, в которой значительная часть населения жила за чертой бедности.

Все прошлое десятилетие концерн субсидировал российскую экономику, в том числе многие доживающие свой век промышленные предприятия, за счет поставок дешевого газа. К середине 1990-х годов цена на газ для промышленности составляла 46,77 доллара за 1000 куб. м, но для некоторых оборонных предприятий, сельскохозяйственных потребителей и электроэнергетиков была на 40% ниже (28,06 доллара), а для населения — 8,49 доллара⁷². То есть происходило перекрестное субсидирование различных категорий потребителей. «Газпром» мог компенсировать искусственно заниженные цены на газ в России только за счет высоких экспортных цен.

1 февраля 1993 года Черномырдин позволил «Газпрому» в 4 раза увеличить цены на газ внутри страны, но в условиях тотальных неплатежей это мало помогло концерну. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ «О государственном регулировании цен на природный газ и другие виды энергоресурсов» от 13 июля 1993 года № 678 была введена ежемесячная индексация цен на газ в соответствии с инфляцией. К 1996 году индексация себя изжила. Это подтверждали огромные долги находившихся в глубочайшем кризисе предприятий. Для них даже низкие цены на газ были слишком высокими.

Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по ограничению роста цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий и созданию условий для стабилизации работы промышленности» от 17 октября 1996 года № 451 заморозил цены на природный газ по состоянию на 1 октября 1996 года. В первоначальном проекте указа, главным инициатором которого было Минтопэнерго, цены на газ планировалось снизить на 18%. Ожидалось, что это позволит справиться с неплатежами. Но потом Минфин и Министерство экономики посчитали, что снижение отпускной цены на газ уменьшит

⁷² Falaleyev I. Gazprom: Leveraged to European Growth, Salomon Brothers. 18 September 1996. P. 33.

акцизные поступления в бюджет. То есть Указ № 451 представлял собой компромисс между отраслевиками и макроэкономистами.

28 декабря 1996 года был подписан Указ Президента РФ «О повышении надежности обеспечения газом потребителей РФ» № 1782. Он предусматривал постепенное повышение оптовой цены на газ, поставляемый населению, до цены на газ, отпускаемый промышленности, за вычетом акциза. По сути, указ прекращал перекрестное субсидирование. Повышение цен на газ для населения стало одной из самых непопулярных мер властей. Ясно, что принимать ее до президентских выборов руководство страны не хотело.

Дифференцированные цены на газ по регионам были введены распоряжением Федеральной энергетической комиссии от 22 января 1997 года № 40. В добывающих регионах (ЯНАО, ХМАО, Тюменская, Оренбургская и Астраханская области) была установлена 10%-я скидка с принятой цены газа, а в соседних с добывающими районами — 5%. Все остальные регионы были лишены ценовых привилегий.

Низкая внутренняя цена на газ подрывала финансовое положение «Газпрома». После августа 1998 года правительство заморозило цены на продукцию и услуги естественных монополий (табл. 3). В результате реальные доходы «Газпрома» сократились, возникли проблемы с капиталовложениями.

Таблица 3

Цены на природный газ в России в 1991–2000 годах, долларов за 1000 куб. м

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Экспорт* в Европу	91,8	89,7	88,3	83,0	95,0	93,5	99,5	82,2	62,1	116
Для российской промышленности	10,4	2,7	17,6	21,6	55,7	52,2	54,9	16,4	13,7	13,7

* Средневзвешенные цены импортного газа в Германии.

Источник: МЭА. Энергетическая политика России. Обзор 2002 года. Париж, 2002. С. 155.

В феврале 2000 года при личной встрече с Владимиром Путиным Рем Вяхирев передал ему записку «О необходимости кардинального изменения ценовой политики в газовой отрасли». Шеф «Газпрома» акцентировал внимание главы государства на пагубном влиянии, которое оказывают на экономику России заниженные цены на газ.

В августе 2000 года Вяхирев публично заявил, что газ «Газпрома» кончается, поэтому нужно либо повышать цены на него, либо сокращать импорт, в противном случае корпорация прекратит подачу газа на нужды РАО «ЕЭС России». «Эту зиму мы переживем. В будущую, чтобы газа хватило на отопление, нам придется поднапрячься. Зимой 2001/2002 года у нас будут серьезные проблемы. А еще через год топить будет нечем. Впрочем, меня это уже не будет касаться — я буду на пенсии», — рассуждал Вяхирев⁷³. Низкие цены на энергоресурсы, по словам Вяхирева, создают иллюзию их дешевизны, порождают нерациональное использование, поощряют техническую отсталость российской промышленности. Они мешают делать инвестиции в газо- и энергосберегающие технологии и оборудование⁷⁴.

Низкая регулируемая цена газа также вела к перекосам в топливном балансе страны. В 1990-е годы уголь в России оказался дороже газа в 1,5 раза, а мазут — более чем в 3 раза, хотя газ как топливо значительно экономичнее и экологически чище. В результате доля газа в российском энергетическом балансе составила более 50% по сравнению с 25,7% в США и 21,5% в Европе. Доля газа в энергопотреблении российских ТЭЦ росла в течение всего десятилетия — с 61% в 1992 году до 64,3% в 1999 году⁷⁵.

Налоги

В 1990-е годы ситуация с газпромовскими налогами была неоднозначной. Одной рукой государство давало концерну значительные льготы, другой — затыкало им бюджетные дыры. Постепенно правительство и «Газпром» пришли к негласному договору: налоги компания платит не в том размере, какой установлен законом, а в том, который необходим правительству на самые неотложные дела⁷⁶.

Однако, когда возникали сложности с бюджетом или усиливали свое давление международные организации, предоставлявшие стабилизационные займы России, правительство отнимало у концерна льготы, рассчитывая, что у того хватит запаса прочности. Так, в декабре 1993 года Ельцин подписал распоряжение⁷⁷ о создании

⁷³ Коммерсант. 4 октября 2000 года.

⁷⁴ Нефть и капитал. 2000. № 5.

⁷⁵ ТЭК: Федеральный справочник (1999–2000). М., 2001. С. 65.

⁷⁶ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 35.

⁷⁷ Указ Президента РФ «Об обеспечении надежного газоснабжения потребителей РАО «Газпром» в 1994–1996 годах» от 6 декабря 1993 года № 2116.

специального стабилизационного фонда для «Газпрома», оговоренного в Указе № 1333. «Газпрому» разрешили отчислять в фонд до трети от экспортной надбавки к государственным ценам на газ для конечных потребителей. Указ предоставлял «Газпрому» беспрецедентную льготу — средства, направляемые в стабфонд, не включались в налоговую базу. На этом «Газпром» в 1995 году сэкономил около 3,4 млрд долларов налогов⁷⁸. Но в сентябре 1995 года первый вице-премьер Анатолий Чубайс добился ликвидации льгот по стабилизационному фонду «Газпрома» и пообещал расследовать, куда тратили средства фонда, которые должны были идти на развитие газоснабжения. Ликвидации стабфонда требовал МВФ.

«Газпром» болезненно воспринял потери льгот по стабфонду: Рем Вяхирев заявил, что концерн дает бюджету вдвое больше средств, чем получает в виде льгот⁷⁹. Вяхирев написал в правительство письмо, где говорил, что в 1996 году в отрасли дефицит средств составит 7 трлн рублей, заморозится освоение новых месторождений, снизятся добыча и экспорт, остановится разработка отечественного оборудования для газовой промышленности, не будут созданы рабочие места...

Борясь с бюджетным дефицитом, Ельцин подписал 26 декабря 1994 года Указ Президента РФ «Об упорядочении экспорта природного газа» № 2213 увеличил экспортную пошлину с 0,5 до 2 экю. Сначала собирались повысить ее до 10 экю, но «Газпром» отстоял более скромный рост⁸⁰. За счет повышения пошлины в 1995 году концерн должен был выплатить государству примерно 340 млн долларов. «Газпром» предупредил, что еще два года такой политики — и положение в отрасли станет аналогичным положению нефтяников⁸¹.

В 1995 году министр экономики Евгений Ясин и помощник президента по экономическим вопросам Александр Лившиц объявили, что необходимо пополнить федеральный бюджет, урезав газпромовские льготы. Некоторые СМИ обвинили «Газпром»

⁷⁸ NatWest Securities // Gazprom: Gas Superpower. September 1996. P. 15.

⁷⁹ Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 35.

⁸⁰ Формально в соответствии с Указом Президента РФ «Об обеспечении надежного газоснабжения потребителей РАО «Газпром» в 1994–1996 годах» от 6 декабря 1993 года № 2116 пошлина была снижена с 18 до 5 экю, при этом «Газпрому» было разрешено платить лишь 0,5 экю за тонну условного топлива.

⁸¹ Нефть и капитал. 1995. № 3. С. 65.

в непозволительной для того времени роскоши и утаивании от правительства своего баланса. К тому времени газпромовская крепость стала вызывать раздражение и у демократов-реформаторов, и у «державников»: о ее стены разбивались попытки получить какую-либо достоверную информацию о деятельности концерна не только журналистов, но и высоких государственных чиновников. Приструнить «Газпром» хотел не только Чубайс, но и Черномырдин: слишком уж независимым стал его главный союзник⁸².

Если в 1994 году государство компенсировало «Газпрому» часть затрат по выполнению государственных поставок почти на 1,6 млрд долларов, то в марте 1995 года Минфин отказался финансировать отгрузки газа в Восточную Европу по Ямбургским соглашениям⁸³. В марте же премьер-министр повысил с 15 до 25% акциз на газ: нужно было изыскать новый источник пополнения бюджета. Это вызвало первое охлаждение отношений между Черномырдиным и Вяхиревым⁸⁴. Осенью акциз вырос до 30%. В Законе «О бюджете на 1996 год» было предусмотрено постепенное повышение в течение года пошлин на газ с 2 до 5 экю⁸⁵.

А в октябре 1996 года между правительством и «Газпромом» разразился крупный налоговый скандал. За неуплату налогов у «Уренгойгазпрома» было арестовано имущество на сумму 76,3 млрд рублей как раз в тот момент, когда «Газпром» готовился разместить на Западе пакет своих акций⁸⁶. Но тогда «Газпром» отбилсЯ быстро. Рем Вяхирев написал депутатам: «Да, “Газпром” должен бюджету 15 трлн рублей, но 48 трлн рублей должны “Газпрому” потребители газа»⁸⁷.

После отставки Черномырдина в 1998 году отстаивать свою позицию в спорах с налоговиками «Газпрому» стало несравнимо труднее.

⁸² Нефть и капитал. 1995. № 9. С. 6–8.

⁸³ В 1985–1986 годах было заключено пять Ямбургских межправительственных соглашений между СССР и Чехословакией, ГДР, Польшей, Венгрией и Болгарией. По ним пять стран строили объекты газовой инфраструктуры в СССР, получая оплату газом Ямбурга, осваиваемого в рамках соглашений. За 1992–1998 годы по соглашениям было поставлено 83,8 млрд куб. м. Срок последних соглашений истек в 1998 году. (См.: Коммерсант. 22 мая 2009 года).

⁸⁴ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

⁸⁵ Нефть и капитал. 1996. № 1. С. 59.

⁸⁶ Коммерсант-Власть. 27 ноября 2001 года.

⁸⁷ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 43.

«Газпром» после Черномырдина

В 1990-е годы отношения между «Газпромом» и правительством складывались неровно. При Егоре Гайдаре были предприняты попытки ограничить власть концерна, который являл для реформаторов символ командно-административной экономики.

Затем правительство возглавил Виктор Черномырдин, создатель и защитник «Газпрома», при котором его позиции были непоколебимы, хотя концерн иногда и попадал под «кавалерийские атаки». Черномырдин использовал «Газпром» как надежный тыл, а Вяхирев, пусть и выражая недовольство тем, что правительство его обирает, повиновался. В 1996 году «Газпром» занял на внешних рынках 40 трлн рублей, которыми правительство погасило долги пенсионерам, что помогло Ельцину победить на выборах⁸⁸.

В апреле 1995 года Черномырдин создал и возглавил политическое движение «Наш дом – Россия». Вяхирев не скрывал, что поддерживает партию, которую прозвали «Наш дом – “Газпром”». После отставки Черномырдина в 1998 году Вяхирев обещал помочь ему на выборах 2000 года, если тот станет баллотироваться в президенты⁸⁹.

С приходом Сергея Кириенко прежняя система отношений между правительством и «Газпромом» была сломана. Мощное наступление молодых реформаторов на «Газпром» совпало с мировым финансовым кризисом. Правительству нужны были деньги. Оно рассчитывало получить стабилизационный заем в 15 млрд долларов от МВФ, который требовал разобраться со злостными неплательщиками налогов, прежде всего с «Газпромом».

Момент для атаки на крупнейшую национальную компанию был крайне неблагоприятным. Дума приступила к обсуждению пакета антикризисных законопроектов, а в Вене завершались переговоры «Газпрома» и «ЛУКОЙЛа» с компанией Shell об участии в приватизации «Роснефти»⁹⁰.

По существовавшему тогда соглашению «Газпром» ежемесячно выплачивал налоги, рассчитанные в среднем на год. Новый глава

⁸⁸ Русский Forbes. 26 марта 2007 года.

⁸⁹ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 59.

⁹⁰ 17 ноября 1997 года в Москве был подписан меморандум о взаимопонимании между «Газпромом», «ЛУКОЙЛом» и Royal Dutch/Shell, в рамках которого англо-голландская компания, в частности, обязалась инвестировать до 1 млрд долларов в конвертируемые облигации «Газпрома». Одной из целей тройственного союза было участие в приватизации «Роснефти».

Госналогслужбы Борис Федоров счел это соглашение несправедливым и потребовал выплат по факту. «Газпром» отказался.

2 июля 1998 года, Белый дом, заседание правительства. В зал заседаний почти вбежал премьер Сергей Кириенко: «Мы разрываем трастовый договор с Ремом Вяхиревым! Он опять не заплатил налоги». Журналисты по мобильным телефонам кинулись передавать сенсацию в редакции. Через пять минут позвонили Кириенко. «Да, да! Слушаю, Борис Николаевич! Что?!» – побледневший Кириенко втиснулся в кресло. Через несколько минут раздался еще один звонок. Кириенко снова взял трубку: «Да, Геннадий Николаевич [Селезнев, председатель Госдумы]. Уже звонил. Да, торопиться не будем. К вам? У меня, к сожалению, нет времени. Провожу заседание правительства»⁹¹.

Тогда парламент трепетно относился к сигналам из газпромовской штаб-квартиры. Одного телефонного звонка Вячеслава Шеремета, заместителя Вяхирева, который в тот момент находился в Австрии, хватило, чтобы депутаты прекратили рассмотрение антикризисной программы правительства «до выяснения ситуации» с РАО. Вечером 2 июля Госдума провела внеочередное заседание, на которое были вызваны Федоров и Кириенко. Депутаты почти всех думских партий обвинили их в попытке захватить «Газпром» и чуть ли не развалить страну. Трастовый договор остался в силе. Так провалилась первая попытка правительства установить контроль над «Газпромом».

Но никогда прежде исполнительная власть не позволяла себе так разговаривать с крупнейшим налогоплательщиком страны. По обычаю Ельцин дистанцировался от конфликта между правительством и «Газпромом», обозначив новые правила игры: отныне неделимость концерна и неприкосновенность Вяхирева перестали быть табу для кабинета министров. Однако решать судьбу компании и ее менеджеров мог только президент.

Несмотря на убедительную победу в июльском конфликте, «Газпрому» пришлось пойти на определенные жертвы. Призвав всех влезть в его шкуру и пригрозив, что сам расторгнет договор с правительством, Вяхирев дал-таки согласие на уплату текущих налогов полностью. Вместо 2,4 млрд рублей ежемесячных поступлений в бюджет, о которых Вяхирев договорился с налоговиками, «Газпром» должен был перечислять 4 млрд рублей. Взамен правительство обязалось в срок расплачиваться с «Газпромом» за бюджетников. И в дальнейшем статус

⁹¹ Власть. 5 июня 2001 года.

Рема Вяхирева напрямую зависел от расчетов с бюджетом⁹².

Потом наступил август 1998 года. В начале месяца против Кириенко восстали нефтяники, требуя снизить налоги. Вяхирев не рискнул поддержать бунт коллег и пошел на сепаратный мир с правительством. Все претензии против него были сняты.

18 августа правительство Кириенко объявило дефолт. Когда премьер-министром утвердили Евгения Примакова, Вяхирев был доволен, что закончилась власть «пионеров». С Примаковым он был членом одного поколения и менталитета. Совместная работа «Газпрома» с новым премьером сразу принесла плоды. Госналогслужба признала, что концерн не только не должник, но даже переплатил правительству Кириенко 3,1 млрд рублей. Взамен Примаков потребовал от «Газпрома» не лезть в политику. Вяхирев послушался: он занялся зарубежными газовыми проектами, а политикой интересоваться перестал. И даже не принимал активного участия в подготовке к выборам 2000 года⁹³.

С отставкой Евгения Примакова положение «Газпрома» снова резко изменилось. Новый первый вице-премьер Николай Аксененко объявил о расторжении трастового договора с Ремом Вяхиревым и о передаче госпакета акций «Газпрома» в доверительное управление новому министру топлива и энергетики Виктору Калюжному.

Борьба между «Газпромом» и Кремлем обострилась. В лагере противников администрации президента оказались уволенный премьер Евгений Примаков, обойденный мэром Москвы Юрий Лужков и Владимир Гусинский, владевший НТВ⁹⁴. Обиженный Рем Вяхирев решил

⁹² Деньги. 8 июля 1998 года.

⁹³ Подробнее см.: Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 69.

⁹⁴ Отношения между «Газпромом» и НТВ начались в 1995 году, когда Владимир Гусинский, привлекая деньги для развития НТВ, продал блокирующий пакет «Газпрому». Вскоре после выборов 1996 года «Газпром» купил 30% акций владельца НТВ — компании «Медиа-Мост». В начале 1998 года «Газпром» создал холдинг «Газпром-медиа» для управления своими медиаактивами. «Газпром» вложил в медиаактивы Владимира Гусинского — владельца «Группы “Мост”» — от 900 млн до 1,2 млрд долларов. В 2000 году «Газпром» потребовал от Гусинского вернуть долги. 13 июня 2000 года Гусинского арестовали, 16 июня предъявили обвинение в мошенничестве в особо крупном размере. В тот же день его освободили из-под стражи, взяв подписку о невыезде. Свободу Гусинский получил в обмен на акции «Медиа-Моста». 3 апреля 2001 года Альфред Кох был избран председателем совета директоров НТВ. Борис Йордан стал гендиректором НТВ. В ноябре того же года «Газпром-медиа» получил по решению суда блокирующие пакеты «НТВ-плюс», «ТНТ-телесеть» и издательства «Семь дней». — <http://www.lenta.ru/lib/14160013/#41#41>

помочь им в борьбе с Кремлем. Сначала он дал пресс-конференцию, на которой заявил, что работает председателем правления и будет работать, пока не закончится срок⁹⁵. Почти одновременно глава «Газпрома» назвал своего потенциального преемника — Вячеслава Шеремета.

Серьезное столкновение Кремля и «Газпрома» произошло на собрании акционеров 30 июня 1999 года, на котором должны были избрать новый совет директоров. Накануне премьер-министр Сергей Степашин и глава президентской администрации Александр Волошин попросили Вяхирева, чтобы в совет избрали не четырех, как раньше, а пятерых представителей государства. Кроме того, они рекомендовали поставить Виктора Черномырдина председателем совета. Однако собрание ввело в совет директоров по-прежнему четырех представителей государства. Правда, Черномырдин стал его председателем.

Летом 1999 года развернулась открытая борьба между «Газпромом» и Кремлем. Концерн объявил, что его убытки за прошлый год составили 1,8 млрд долларов, поэтому никаких дивидендов акционерам, в том числе и государству, он платить не будет. Одновременно на НТВ с каждым днем усиливались критика Кремля и поддержка Юрия Лужкова и Евгения Примакова. Власти требовали, чтобы «Газпром» как крупный акционер и кредитор НТВ повлиял на телекомпанию. В наступление на концерн двинулся министр топлива и энергетики Виктор Калюжный, присоединились и СМИ: телеканал ОРТ показал сюжет об акционерах «Газпрома», которые возмущаются, что концерн не выплатил им дивидендов и в то же время истратил крупную сумму на поддержку «Медиа-Моста» и НТВ.

Владимир Путин, став премьер-министром осенью 1999 года, взялся за Рема Вяхирева. В Кремль вызвали Черномырдина. Там председателю совета директоров «Газпрома» зачитали список обвинений в адрес Вяхирева: начиная от бездействия в отношении НТВ и заканчивая финансированием Примакова и Лужкова. Черномырдину возразить было нечего⁹⁶.

26 августа 2000 года в совет директоров были избраны пять представителей государства. Рем Вяхирев пока сохранил свою должность.

⁹⁵ Деньги. 16 июня 1999 года.

⁹⁶ Подробнее см.: Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 77.

Итоги

Бурные 1990-е годы закончились для «Газпрома» неоднозначно. Его долги составляли 12 млрд долларов, газодобыча падала. Из-за феноменальной бесхозяйственности, кумовства и коррупции, царившей в концерне, в 1995–2000 годах акционеры понесли убыток на 9 млрд долларов⁹⁷. Российские нефтяники быстро набрались опыта работы в условиях конкуренции, а «Газпром» остался полусоветским полугосударственным образованием.

В течение многих лет из «Газпрома» выводились активы. Самым распространенным способом был перевод акций дочерних компаний на родственников высших лиц концерна. Типичный пример — «Стройтрансгаз»⁹⁸. К концу десятилетия 51% его акций принадлежали менеджменту компании. Ее руководитель Арнольд Беккер владел 19,6%, у сыновей Виктора Черномырдина было по 5,96%, у дочери Рема Вяхирева — 6,4%⁹⁹.

Независимый директор «Газпрома» Борис Федоров указывал, что в концерне сложилась странная ситуация, когда «акционер не может получить никакой информации о том, что творится внутри компании, акциями которой он владеет... Миноритарные акционеры считают, что из «Газпрома» ежегодно пропадает имущество на 1–2 млрд долларов. К этому необходимо прибавить потери от того, что капитализация компании в последние годы фактически не росла»¹⁰⁰.

При этом в условиях низких цен на нефть, обвального падения нефтедобычи, краха остальных отраслей «Газпром» оставался островком стабильности, тащил на себе государственный бюджет, параллельно выполнял массу социальных и политических функций, удерживал внутреннюю цену на газ на фантастически низком уровне и был «резервным карманом» Кремля.

Что получила бы Россия, если бы в 1990-е годы состоялась реальная реформа «Газпрома», в результате которой появились бы конкуренция в секторе? Процветающую рыночную газовую промышленность? Или экономический коллапс?

⁹⁷ Нефть и капитал. 2001. № 10.

⁹⁸ «Стройтрансгаз» был создан в 1990 году на базе Министерства строительства предприятий нефтяной, газовой и нефтехимической отрасли. Крупнейший его заказчик — «Газпром».

⁹⁹ Независимая газета. 16 января 2001 года.

¹⁰⁰ Нефть и капитал. 2000. № 11.

2000-е годы

Переходный период

Перед президентом Владимиром Путиным стояла задача: взять под контроль ключевую компанию страны. В июне 2000 года Виктора Черномырдина на посту председателя совета директоров «Газпрома» сменил заместитель главы президентской администрации Дмитрий Медведев. Последний в 2000 году совет директоров постановил согласовывать все сделки с имуществом, по сути, связав Рему Вяхиреву руки. Член совета директоров Герман Греф потребовал проверить отношения «Газпрома» и «Итеры». Счетная палата установила, что «Итера» слишком дешево покупала газпромовский газ в ЯНАО, используя заниженные внутрикорпоративные цены. Вяхирев пришел в ярость, но сделать уже ничего не мог. 27 апреля 2001 года у него истекла лицензия на доверительное управление госпакетом акций, и ФКЦБ отложила вопрос о ее продлении.

В мае намечалось собрание акционеров «Газпрома». Государство начало войну за места в совете директоров. ФКЦБ неожиданно продолжила расследовать вывод активов из «Газпрома» и запросила документы по передаче его акций «Стройтрансгазу»¹⁰¹. Председателем правления «Газпрома» избрали Алексея Миллера, бывшего главу Балтийской трубопроводной системы и заместителя министра энергетики. Его кандидатуру предложил Владимир Путин. Все 11 директоров проголосовали «за». Рем Вяхирев год после этого оставался председателем совета — ему уступил свой пост Дмитрий Медведев.

Хотя Миллер был мало кому известен, его назначение вызвало бурный рост ADS «Газпрома»: 31 мая их цена на Лондонской фондовой бирже подскочила на 6,9%¹⁰². Инвесторы считали, что Рем Вяхирев тормозил либерализацию рынка акций «Газпрома» и что с любым новым руководителем дело пойдет легче.

Боевое крещение Алексея Миллера состоялось быстро. 20 ноября 2001 года в честь запуска Заполярного месторождения Путин вручал Вяхиреву орден «За заслуги перед Отечеством» IV степени. И начал инструктировать Миллера, как бороться с вяхиревским наследием:

¹⁰¹ «Стройтрансгазу» в 1994 году передали 4,83% акций «Газпрома», за которые он заплатил 2,5 млн долларов при рыночной цене пакета 70 млн долларов.

¹⁰² Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 24.

главное — чтобы ничего не украли. Путин заговорил о разнице между ценами, по которым «Газпром» продает газ западным контрагентам, и ценами, по которым те перепродают его потребителям. «А почему мы отдаем так дешево? Где эта разница? Где деньги-то? Не надо махать шашкой, но разобраться необходимо»¹⁰³.

Миллер отправил ревизоров в «Газэкспорт», которым с 1999 года руководил сын Рема Вяхирева Юрий. Проверка деятельности «Газэкспорта» в 1998–2001 годах показала: болгарская Overgas, польские Gaz Trading и Bartimpex, югославская PGT¹⁰⁴ получали газ по льготной цене, платя за него с полугодовой задержкой. Штрафы не начислялись, хотя долги достигали 3 млрд долларов. Ревизоры оценили упущенную выгоду в 144 млн долларов. Юрий Вяхирев не стал дожидаться конца проверки и подал заявление об уходе.

Главный финансист Александр Семеняка, самый молодой топ-менеджер вяхиревской команды, ушел из «Газпрома» во вторую кадровую чистку в марте 2002 года. Он вспоминал отдельные курьезы: «То у одного неожиданно переставала работать магнитная карточка на входе, то другого руководящего работника срочно вызывали из отпуска, чтобы сказать, что он уволен»¹⁰⁵.

Алексей Миллер стал расставлять на ключевых постах своих земляков и знакомых. Так, главным бухгалтером многомиллиардного бизнеса он назначил питерскую коллегу Елену Васильеву. До этого самой крупной компанией, в которой она работала, был «Морской порт Санкт-Петербург» с выручкой 19,5 млн долларов¹⁰⁶.

В январе 2002 года Алексею Миллеру пришлось воевать на два фронта: против менеджмента НТВ и против босса «Межрегионгаза» — своей 100%-й «дочки». Сместив главу НТВ Бориса Йордана, Миллер поставил руководить телеканалом сотрудников центрального аппарата «Газпрома», которые пришли туда уже при нем.

Петербуржец Николай Горновский, который в 2001 году сменил основателя «Межрегионгаза» Валентина Никишина, действовал

¹⁰³ Ведомости. 29 января 2008 года.

¹⁰⁴ Многие трейдеры создавались при участии «Газпрома». Так, Progress Gas Trading (PGT) была учреждена «Газпромом» на пару с югославской фирмой Progress, близкой к бывшему премьер-министру Сербии Мирко Марьяновичу. Как всегда, важную роль играли личные знакомства, Юрий Вяхирев знал руководителя болгарского Overgas Сашо Дончева со студенческих времен.

¹⁰⁵ Ведомости. 23 октября 2007 года.

¹⁰⁶ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 113–114.

полностью независимо от Миллера, хотя тот и назначил его на нынешний пост. В конце 2001 года Миллер решил «замкнуть» вопросы внутреннего сбыта газа на департаменте маркетинга, переработки газа и жидких углеводородов, которым руководил его ставленник — 28-летний Кирилл Селезнев. Но руководство «Межрегионгаза» не сдавало позиции. Апогей внутригазпромовских разборок пришелся на зиму 2002/2003 года и закончился полной победой Алексея Миллера — в феврале были уволены зампред правления «Газпрома» Сергей Лукаш и президент «Межрегионгаза» Николай Горновский. Владимир Путин тогда поддержал своего протеже. С тех пор внутренняя оппозиция Миллеру в «Газпроме» не наблюдается¹⁰⁷.

Правда, не все назначенцы были из Питера. Александр Пушкин, курировавший газовый бизнес в СНГ и Балтии, написал заявление об уходе осенью 2001 года, когда понял, что его задвинули в тень. Его сменил бывший газохимик, а потом депутат Госдумы Александр Рязанов. Сенсацию вызвало и назначение Александра Медведева гендиректором «Газэкспорта». Раньше он руководил австрийской компанией IMAG.

Традиция по продвижению питерских сохраняется и поныне. Когда в 2006 году Александр Рязанов ушел из «Газпрома», на посту зампреда его сменил 54-летний петербуржец Валерий Голубев, бывший сослуживец Владимира Путина. «Газпром нефть», которой руководил Рязанов, передали питерскому знакомому Миллера — президенту «Сибур холдинга» Александру Дюкову¹⁰⁸. В 2008 году председателем совета директоров «Газпрома» избрали Виктора Зубкова — бывшего премьер-министра, который раньше работал в мэрии Санкт-Петербурга. А в 2009 году в совет директоров вошел заведующий кафедрой гражданского процесса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета Валерий Мусин.

В 2001 году трудно было поверить, что Алексей Миллер удержится на новом посту. Однако он не просто удержался, но и многого добился. При Вяхиреве Кремль и «Газпром» были деловыми партнерами, между которыми порой случались разногласия. При Миллере «Газпром» стал опорой и оружием Кремля, а Кремль — опекуном «Газпрома».

¹⁰⁷ Нефть и капитал. 2002. № 10.

¹⁰⁸ Ведомости. 22 декабря 2006 года.

Газодобыча

К середине 2000-х годов разведанные запасы газа в России составили 47,7 трлн куб. м, причем у «Газпрома» было 60,6%, у нефтяных и независимых газовых компаний – 22,8%, в нераспределенном фонде – 16,6%. Половина запасов «Газпрома» не разрабатывается.

Центром газодобычи «Газпрома» остался ЯНАО. Медвежье, Уренгой и Ямбург в 2001 году давали 72% газа компании, но были выработаны на 83, 62 и 48%. При этом уникальные месторождения содержат огромные запасы «голубого» топлива: Медвежье – 550 млрд куб. м, Уренгой и Ямбург – по 2 трлн куб. м. Но это – низконапорный газ, добыча которого пока нерентабельна: надо искать экономичные способы его извлечения. Однако для «Газпрома» этот вопрос неприоритетен¹⁰⁹. Ситуация усугубляется тем, что в России кончаются запасы дешевого сеноманского газа. Но при этом ценное сырье разбазаривается из-за низкой энергоэффективности экономики и расточительности самого «Газпрома»: только на перекачку по магистральным газопроводам затрачивается 10% добытого газа¹¹⁰.

Недаром эксперты говорят, что самые крупные газовые месторождения находятся не за Полярным кругом, а в городах и промышленных центрах России. И в факелах ежегодно сжигается от 14 млрд (по официальной статистике) до 50 млрд куб. м (по оценке международных организаций)¹¹¹ попутного газа, добываемого вместе с нефтью. А Франция, например, в 2009 году потребила 42,6 млрд куб. м¹¹². Горят же факелы во многом потому, что «Газпром» неохотно принимает у нефтяников попутный газ в ЕСГ.

«Газпром» составил «Генеральную схему развития газовой отрасли до 2030 года», где подсчитал: чтобы в ближайшие 25 лет всем хватило газа, нужно инвестировать 343–420 млрд долларов. Тогда к 2030 году добыча вырастет на 24–44%. Сам концерн готов вложить в добычу 97–100 млрд долларов, в разведку – 31 млрд. Еще 28–49 млрд долларов должны выделить независимые производители. К 2030 году добыча «Газпрома» вырастет максимум на 20%, а «независимых» – минимум вдвое¹¹³.

¹⁰⁹ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 140.

¹¹⁰ Нефть и капитал. 2005. № 4.

¹¹¹ <http://siteresources.worldbank.org/EXTGGFR/Resources/344690Sanitation0and0hygiene0at0wb.pdf?resourceurlname=344690Sanitation0and0hygiene0at0wb.pdf>

¹¹² BP Statistical Review of World Energy. June 2010. P. 27.

¹¹³ Ведомости. 16 апреля 2007 года.

При этом у «Газпрома» затраты на добычу намного выше (3–4 доллара на 1000 куб. м), чем у «независимых» – например, у «Нортгаза» (0,8–1 доллара), хотя тот и разрабатывал глубокие неоконские залежи¹¹⁴. Добыча на одного сотрудника в «Нортгазе» составляла 1,85 т условного топлива в месяц, в «Газпроме» – 0,13 т¹¹⁵.

Проблемы возникают и с транспортом газа. Средний возраст газопроводов «Газпрома» к началу десятилетия достиг 22 лет. Из 153 тыс. км магистральных газопроводов 29% были моложе 10 лет, 37% – работали 10–20 лет, 20% – 20–33 года, 14% – свыше 33 лет (проектный срок эксплуатации)¹¹⁶. Хотя основные инвестиции «Газпром» делал именно в газотранспортную систему: в концерне сильно «газопроводное» лобби¹¹⁷. В 2004 году на транспортировку и подземные хранилища газа пошло 64% капвложений «Газпрома», а на добычу – лишь 18%¹¹⁸.

Неудивительно, что в 2000-х годах «Газпром» ввел в эксплуатацию только два крупных месторождения: в 2001 году заработало открытое в 1965 году Заполярное с запасами газа 3,3 трлн куб. м. Но обустройство Заполярного началось в 1999 году: его запуск – заслуга, скорее, Вяхирева, чем Миллера. Осенью 2004 года Заполярное вышло на проектную мощность – 100 млрд куб. м в год. «Газпром» подчеркивает, что это – последний дешевый газ в России с себестоимостью на устье скважины 4 доллара за 1000 куб. м¹¹⁹. А в 2007 году было запущено Южно-Русское месторождение с запасами 1 трлн куб. м. На проектную мощность в 25 млрд куб. м Южно-Русское вышло в 2009 году¹²⁰. Однако два новичка не компенсируют падение добычи на трех стареющих гигантах¹²¹.

Ключевой проект «Газпрома» по добыче – Ямал. На полуострове открыто 11 газовых и 15 нефтегазоконденсатных месторождений

¹¹⁴ Нефтегазовая вертикаль. 2004. № 16. С. 56.

¹¹⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 8. С. 45.

¹¹⁶ Нефть и капитал. 2003. № 6.

¹¹⁷ Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 12. С. 80.

¹¹⁸ Нефть и капитал. 2005. № 6.

¹¹⁹ Нефть и капитал. 2001. № 11.

¹²⁰ <http://www.gazprom.ru/production/projects/deposits/yrm/>

¹²¹ Кроме них, за 2000-е годы «Газпром» запустил Вынгайхинское (5 млрд куб. м в год), Ен-Яхинское (5 млрд), Еты-Пуровское месторождения (15 млрд), Таб-Яхинский участок (5 млрд) и Песцовую площадь (27,5 млрд) Уренгойского месторождения, а также Анерьяхинскую площадь Ямбургского месторождения (10 млрд куб. м в год). – <http://www.gazprom.ru/press/news/2006/october/article55891/>

с запасами 16 трлн куб. м газа. Самое крупное месторождение Ямала — Бованенково с 4,9 трлн куб. м запасов газа — может давать по 115 млрд куб. м в год.

Об освоении Ямала, как о «проекте века», говорят еще с 1980-х годов. «Никакой альтернативы Ямалу нет... Промедление с вводом в разработку месторождений Ямала может привести к устойчивому падению добычи газа, что негативным образом скажется на экономике России и выполнении наших международных обязательств», — предупреждал академик Алексей Конторович¹²².

«Газпром» и администрация ЯНАО в 2002 году разработали «Программу комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий». Только на газотранспортную систему Ямала «Газпром» собирался потратить 80–100 млрд долларов. Ждали, что полуостров к 2030 году будет давать 310–360 млрд куб. м в год.

В 2008 году, в разгар кризиса, «Газпром» начал мегапроект Ямал: строить систему магистральных газопроводов «Бованенково — Ухта», чтобы качать бованенковский газ в ЕСГ, бурить первую эксплуатационную скважину. «Кризис не заставит “Газпром” отложить Бованенково, его запуск в 2011 году ознаменует начало новой эпохи», — говорил Алексей Миллер еще в декабре 2008 года¹²³. Но не прошло и полгода, как «Газпром» отложил запуск Бованенково: изменились прогнозы мирового спроса на газ.

Штокман

Штокман — нашумевший проект «Газпрома», где в производственную сферу вторгается высокая политика. Считается, что этот гигант компенсирует падение добычи в ЯНАО. Сначала концерн планировал начать добычу на Штокмане в 2010 году и отдать 49% в проекте иностранцам. Заявки на участие подали 11 компаний. В 2005 году Алексей Миллер назвал пятерых счастливых, которые будут состязаться за право войти в консорциум: Norsk Hydro, Statoil, Chevron, ConocoPhillips и Total.

Но осенью 2006 года «Газпром» заявил, что обойдется без иностранцев. Дескать, ни одна из пяти компаний не предоставила активы, «соответствующие по объему и качеству запасам Штокмановского месторождения», поэтому концерн будет его разрабатывать

¹²² <http://minenergo.gov.ru/news/experts/1924.html>

¹²³ <http://www.gazprom.ru/press/news/2008/december/article56875/>

самостоятельно. Заявление «Газпрома» повергло Запад в шок. Миллер объявил и о «смене приоритета»: штокмановский газ пойдет не танкерами в Америку, а по трубе в Европу. Впрочем, о намерении перенаправить газ со Штокмана на европейский рынок Владимир Путин говорил на встрече с канцлером Германии Ангелой Меркель и президентом Франции Жаком Шираком¹²⁴. Возможно, разворот к Европе был связан с жесткой позицией США по вступлению России в ВТО¹²⁵.

Примерно тогда же Путин предложил Ангеле Меркель направить газ Штокмана в Германию и заключить так называемый «энергетический пакт». Германия могла стать европейским центром дистрибуции российского газа. Канцлер принять газ согласилась, но об «энергетическом пакте» не сказала ни слова. А месяц спустя Меркель договорилась об энергоальянсе с Францией¹²⁶. Тогда и решили разрабатывать Штокман самостоятельно.

Эксперты сомневались, что «Газпром», не имеющий опыта работы на арктическом шельфе, потянет такой сложный проект. И концерну пришлось-таки позвать иностранцев. В июле 2007 года телефонный разговор президентов Франции Николя Саркози и России Владимира Путина решил судьбу Штокмана: партнером «Газпрома» по его разработке стала Total. Аргументом в пользу французов была большая политика. Путин дал Саркози аванс, надеясь, что Франция выступит против новых энергетических директив ЕС.

Затем в октябре 2007 года в проект вошла норвежская StatoilHydro — ветеран арктического шельфа. Была создана компания Shtokman Development: «Газпром» имеет в ней 51%, Total — 25%, StatoilHydro — 24%.

Поначалу на Штокмане планировалось добывать 23,7 млрд куб. м газа в год: половина пойдет по газопроводу «Северный поток» в Европу, половина — на завод по сжижению природного газа, а оттуда — в США¹²⁷. Выбор поставщиков для Штокмана тоже оказался делом политическим. Например, подряд на 59 млрд рублей получил Выборгский судостроительный завод, до этого 10 лет сидевший на голодном пайке. Шансом на возрождение предприятие обязано новым собственникам — близким к банку «Россия» предпринимателям. Председатель

¹²⁴ Ведомости. 10 октября 2006 года.

¹²⁵ Moscow Times. 30 октября 2006 года.

¹²⁶ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 206.

¹²⁷ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 146.

совета директоров банка Юрий Ковальчук считается личным другом Владимира Путина¹²⁸.

Ожидалось, что добыча на Штокмане начнется в 2013 году. Но кризис внес свои коррективы в планы. Осенью 2009 года Александр Медведев сказал, что «Газпром» может отложить запуск месторождения на более поздний срок, если спрос на газ в Европе не восстановится достаточно быстро¹²⁹.

Возвращение активов

При Вяхиреве появился динамичный клан «независимых». В 2000 году они добывали 10% и имели лицензии на 30% запасов газа России¹³⁰. При Миллере «Газпром» начал возвращать активы, «отпущенные в свободное плавание» Вяхиревым. Только за 2002 год он восстановил контроль над «Запсибгазпромом», «Востокгазпромом» и «Пургазом»¹³¹ и купил 100% «Севернефтегазпрома», владельца лицензии на Южно-Русское месторождение¹³².

«Итера», которая при Вяхиреве была вторым после «Газпрома» газовиком России, с новым руководством концерна сильно сдала позиции. В ноябре 2002 года «Газпром» ввел ограничения на прокачку продаваемого ею газа в Казахстан, Азербайджан и на Украину (дескать, «Итера» задолжала ему 110 млн долларов¹³³). Весной 2003 года «Итера» запустила Береговое месторождение в ЯНАО, которое может давать 12 млрд куб. м в год. Но добыча так и не началась — «Газпром» отказался принимать газ в трубу. Проблема решилась после перехода контроля над «Сибнефтегазом», владельцем лицензии на месторождение, к «Газпромбанку» в 2006 году. «Газпром» считает, что Береговое месторождение наряду с Южно-Русским может стать ресурсной базой для «Северного потока»¹³⁴. А весной 2007 года уже газпромовский «Сибнефтегаз» начал добычу на Береговом.

¹²⁸ Ведомости. 16 августа 2007 года.

¹²⁹ Petroleum Economist. October 2009.

¹³⁰ Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 16. С. 26.

¹³¹ «Пургаз» владел лицензией на Губкинское месторождение — основное добывающее предприятие «Итеры». В 2001 году «Газпром» принял решение о выкупе акций «Пургаза» и о компенсации «Итере» 5,7 млн рублей, которые компания вложила в разработку Губкинского месторождения.

¹³² Нефть и капитал. 2002. № 3.

¹³³ Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 18. С. 51.

¹³⁴ Ведомости. 22 июня 2007 года.

Постепенно «Итера» вернула «Газпрому» все добывающие газовые активы и уступила другим трейдерам поставки среднеазиатского газа на Украину. У «Итеры» оставался один выход — полное подчинение «Газпрому», и летом 2006 года председатель совета директоров «Итеры» Игорь Макаров подписал с Алексеем Миллером соглашение о сотрудничестве на 2006–2010 годы...

Скандал вышел и с «Нортгазом». Пока Северо-Уренгойское месторождение не разрабатывалось, «Нортгаз» «Газпрому» был неинтересен. Когда же добыча вышла на проектную мощность, концерн заявил о своих правах¹³⁵. В 2002 году «Уренгойгазпром» начал в суде отстаивать долю в компании. После затяжных тяжб в 2005 году «Газпром» и президент и совладелец «Нортгаза» Фархад Ахмедов договорились, что «Уренгойгазпром» бесплатно получит 51% акций «Нортгаза» и будет управлять им вместе с R.E.D.I. Holding, бенефициаром которой был Ахмедов. Взамен «Газпром» отозвал иски.

Мир между «Газпромом» и Ахмедовым длился недолго. Получив контроль в «Нортгазе», монополия стала покупать у предприятия весь его газ по цене 360 рублей за 1000 куб. м, как у своих стопроцентных «дочек». Иностранцы акционеры «Нортгаза» отказались продавать газ почти вдвое ниже цены, утвержденной государством (617 рублей). «Газпром» ограничил «Нортгазу» доступ в трубу, и его добыча упала. После длительного конфликта «Газпром» и R.E.D.I. Holding заключили перемирие. Монополия согласилась поднять на 25% цену закупаемого у компании газа, а та отозвала иски.

Южно-Тамбейское месторождение было одним из последних крупных газовых активов¹³⁶, оставшихся вне контроля «Газпрома». Но в 2006 году структуры Алишера Усманова приобрели у предпринимателя Николая Богачева 74,9% «Ямала СПГ», владельца лицензии на месторождение, и в 2009 году продали ее Газпромбанку¹³⁷.

К середине десятилетия из «независимых» (помимо нефтяных компаний) остался лишь «НОВАТЭК». Он нашел компромисс с «Газпромом»: недаром его глава Леонид Михельсон считается одним из самых загадочных и удачливых бизнесменов России.

В сентябре 2004 года французская Total захотела купить за 900 млн долларов блокпакет «НОВАТЭКа». Идея сразу вызвала

¹³⁵ Новая газета. 25 августа 2003 года.

¹³⁶ Его запасы — 1,2 трлн куб. м газа и 40–60 млн т газового конденсата.

¹³⁷ <http://www.rbcdaily.ru/2009/05/27/tek/416424>

острое сопротивление: не все владельцы «НОВАТЭКа» соглашались на продажу акций иностранной компании. Да и «Газпром» приход Total в российский газовый сектор вряд ли устраивал. Как бы то ни было, антимонопольное ведомство в мае 2005 года заблокировало эту сделку.

В ноябре 2004 года «Газпром» и «НОВАТЭК» обменялись активами. «Газпром» приобрел «Пургаздобычу» с лицензией на Западно-Таркосалинское месторождение, а «НОВАТЭК» получил 8,34% акций «Пурнефтегазгеологии». Осенью 2004 года «НОВАТЭК» решил продать свою 66%-ю долю в компании «Геойлбент». К лету 2005 года эта затея вылилась в большой скандал и рекламную войну против «НОВАТЭКа» на страницах деловых газет и даже на улицах в центре Москвы. «НОВАТЭК» объявил о продаже своей доли «ЛУКОЙЛ» — Западной Сибирь», а 9 июня ставропольский суд запретил «НОВАТЭКу» отчуждать его долю в «Геойлбенте»¹³⁸. Вагит Алекперов, которому не давали купить актив, попросил защиты у Владимира Путина.

Летом 2005 года «НОВАТЭК» начал укреплять тылы. В июне продал 25,1% «Тамбейнефтегаза», который тогда владел лицензией на Южно-Тамбейское месторождение, «Газпромбанк-Инвесту»¹³⁹. Кроме того, «НОВАТЭК» подписал с «Газпромом» соглашение: он обещал участвовать в модернизации ЕСГ, продавать «Газпрому» часть своего газа и отказаться от притязаний на собственный экспорт. С «Роснефтью» «НОВАТЭК» заключил соглашение о партнерстве в освоении месторождений ЯНАО. То есть он стал не просто независимым производителем газа, а стратегическим союзником всесильных «Газпрома» и «Роснефти».

Похоже, владельцам «НОВАТЭКа» пришлось поделиться, ведь компания так и не раскрыла, у кого 25,2% ее акций¹⁴⁰. Зато «НОВАТЭК» с блеском провел международное IPO в 2005 году, продав 19% акций за 966 млн долларов¹⁴¹. Летом 2006 года «Газпром» купил 19,9% акций «НОВАТЭКа» за 2,3 млрд долларов и получил возможность влиять на стратегию и тактику «независимой» компании¹⁴². В 2009 году Volga Resources, совладельцем которой является Геннадий Тимченко

¹³⁸ Коммерсант. 23 июня 2005 года.

¹³⁹ <http://www.ngfr.ru/library.html?novatek>

¹⁴⁰ Нефть и капитал. 2005. № 7.

¹⁴¹ Russia's IPO Pioneers. The PBN Company. 2005.

¹⁴² Нефть и капитал. 2006. № 8.

(один из собственников нефтетрейдера Gunvog и банка «Россия»), собрала 5% акций «НОВАТЭКа» и потом увеличила долю до 18,2%¹⁴³.

А в кризис Total получила-таки долгожданный доступ к «НОВАТЭКу» — 49% в разработке Термокарстового месторождения. Владимир Путин принял Леонида Михельсона и главу Total Кристофа де Маржери, благословив компании на партнерство и показав, что власти «НОВАТЭК» поддерживают¹⁴⁴.

Появился и новый тренд в отношениях с «независимыми»: «Газпром» иногда уступает контроль в них «своим людям». К ним относится Геннадий Тимченко. Помимо доли «НОВАТЭКа», в его газовой копилке есть и половина компании «Петромир». Ее создал в 1999 году экс-чемпион мира по шахматам Анатолий Карпов. Компания прославилась в 2004 году, когда Иркутская область объявила об открытии гигантского Ангаро-Ленского месторождения газа с 1,2 трлн куб. м ресурсов газа, лицензией на которое обладает «Петромир»¹⁴⁵. Сейчас совладельцем «Петромира» стал «Стройтрансгаз»¹⁴⁶, 80% которого контролирует Тимченко, а остальное — Газпромбанк.

Доступ к трубе

«Независимые», которые пока не вошли в состав «Газпрома», испытывают серьезные трудности с добычей, поскольку «Газпром» не пускает их в ЕСГ и скупает газ по внутренним ценам, а потом экспортирует «голубое топливо» по гораздо более высоким ценам.

«Независимые» не могут проверить, оправданы ли тарифы, которые они платят за прокачку газа по системе «Газпрома», — монополия не предоставляет данные о себестоимости транспортировки. Она не раскрывает и информацию о свободных мощностях ЕСГ.

Из-за высоких тарифов на прокачку газа и отсутствия выхода на внешние рынки рентабельность у «независимых» составляет 3–4%, у «Газпрома» — 15–20%¹⁴⁷. Нет и фискальной справедливости: в начале 2000-х годов доля налоговой нагрузки в валовой выручке у «независимых» достигала 60%, у «Газпрома» — 25–35%¹⁴⁸.

¹⁴³ <http://www.rbcdaily.ru/2009/05/28/tek/416629>

¹⁴⁴ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 18. С. 39.

¹⁴⁵ Ведомости. 15 июля 2009 года.

¹⁴⁶ <http://www.newsru.net/finance/15jul2009/timchenko.html>

¹⁴⁷ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 8. С. 39.

¹⁴⁸ Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 8. С. 53.

Типичная история произошла с «Роспаном» — дочерней компанией «ТНК-ВР». Квота «Роспана» на поставку газа в ЕСГ составляла в 2008 году 1,2 млрд куб. м газа, хотя компания может добывать в 3 раза больше. В Надым-Пур-Тазовском районе, основном регионе газодобычи «Газпрома», больше всего мощностей на прокачку получает сам «Газпром», затем — «Нортгаз» и «НОВАТЭК» и лишь потом — «чужие» производители, такие как «Роспан». Пока «Роспан» не будет принадлежать «Газпрому», его квота не вырастет. «Газпром» готов принять у «Роспана» втрое больше газа, но для этого ему придется построить свой газопровод до ЕСГ стоимостью 250–300 млн долларов¹⁴⁹. Даже «ЛУКОЙЛ» был вынужден в 2003 году договориться с монополией о продаже ей газа с Находкинского месторождения в ЯНАО по 41,4 доллара¹⁵⁰.

«Независимые», в том числе нефтяные компании «Роснефть», «Сургутнефтегаз», «ЛУКОЙЛ» и ТНК-ВР, важны для стратегических планов монополии: она отдаст им на откуп внутренний рынок и сохранит за собой экспорт газа. За их счет «Газпром» хочет справиться с дефицитом газа в стране. Но во взаимоотношениях «Газпрома» с «независимыми» появилась новая тенденция. С подачи всесильной «Роснефти» на совещании в Северодвинске в июле 2008 года премьер Путин указал Миллеру, что «нефтегазовые компании до сих пор испытывают определенные проблемы с доступом к вашим сетям»¹⁵¹. ФАС подготовила проект постановления правительства, которое обязывает монополию предоставить доступ к трубе любой компании¹⁵². Этот вопрос курирует вице-премьер Игорь Сечин — председатель совета директоров «Роснефти», так что борьба за свободу доступа будет острой.

«Сибнефть»

Весной 2004 года «Газпром» впервые объявил, что хочет заняться нефтью. И раз не удалось приобрести «Юганскнефтегаз» и поглотить «Роснефть», он в виде утешительного приза нацелился на «Сибнефть». Герман Греф возражал против покупки концерном «Сибнефти», окрестив усиление присутствия государства в рыночных секторах

¹⁴⁹ Ведомости. 29 января 2008 года.

¹⁵⁰ Ведомости. 14 августа 2008 года.

¹⁵¹ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 55.

¹⁵² <http://premier.gov.ru/pda/premier/press/ru/1027.html>

экономики «неандертальской» политикой¹⁵³. Глава ФАС Игорь Артемьев назвал «Газпром» монополией в кубе¹⁵⁴. К тому же концерн и без того был крупнейшим заемщиком России: на начало 2005 года его долг составлял 22,3 млрд долларов¹⁵⁵.

Несмотря на протесты чиновников, в сентябре 2005 года «Газпром» подписал соглашение с Millhouse Capital, представляющей интересы Романа Абрамовича, о приобретении 72,6% «Сибнефти» за 13 млрд долларов. Еще 3% «Сибнефти» монополия выкупила у «Газпромбанка». Покупка «Сибнефти» вывела «Газпром» на пятое место в стране по добыче нефти. «Сибнефть» прежде была очень эффективной компанией, ее добыча росла двухзначными темпами при низких издержках. Но потом она стала неумолимо падать — с 34 млн т в 2004 году до 30 млн т в 2008-м и 29 млн т в 2009 году, издержки же поползли вверх. А всю прибыль в преддверии продажи «Сибнефти» ее владельцы выкачивали в виде дивидендов. Зато в составе «Газпрома» компания разрулила конфликты с Sibir Energy, длившиеся годами¹⁵⁶.

Покупку «Сибнефти» (с 2006 года — «Газпром нефть») и ее консолидацию в «Газпром» курировал Александр Рязанов. Он выступал за независимую «Газпром нефть» и боролся с зампредом правления «Газпрома» Александром Ананенковым, который ратовал за полную интеграцию «Газпром нефти» в концерн, и с главой «Газпромэкспорта» Александром Медведевым: тот настаивал на своем контроле над экспортом «Газпром нефти». Несмотря на столь мощную оппозицию, Рязанов отстоял собственный вариант. Но плодами победы так и не воспользовался — ему пришлось покинуть «Газпром».

Установить тотальный контроль над новой «дочкой» концерну помогли итальянцы. При распродаже активов «ЮКОСа» весной

¹⁵³ Ведомости. 16 октября 2005 года.

¹⁵⁴ <http://www.government.gov.ru/content/presscenter/pressroundup/archive/2004/11/16/8769495.htm>

¹⁵⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 8–9. С. 107.

¹⁵⁶ Sibir Energy и «Сибнефть» в 2000 году пополам создали СП «Сибнефть-Югра». В 2002–2003 годах доля «Югранефти» (структуры Sibir Energy) в «Сибнефть-Югре» размылась до 0,98%, а 49,04% получили подконтрольные «Сибнефти» офшоры. О сокращении ее доли Sibir Energy узнала год спустя и тут же инициировала десятки исков в российские и зарубежные суды. Корпоративные войны между «Газпром нефтью» вместе с «Татнефтью» против Sibir Energy вместе с Московской нефтегазовой компанией (МНГК) с 2002 года велись и за контроль над Московским НПЗ. Лишь в 2007 году «Газпром нефть» и МНГК договорились о совместном управлении предприятием.

2007 года принадлежащие банкроту газовые компании¹⁵⁷ и 20% акций «Газпром нефти» за 5,83 млрд долларов купил консорциум итальянских Eni и Enel — «Энинефтегаз». Обе компании предоставили «Газпрому» опцион на покупку 20% акций «Газпром нефти» и не менее 51% газовых компаний.

А весной 2009 года «Газпром» договорился с «Энинефтегазом» о выкупе 20% акций «Газпром нефти» за 4,2 млрд долларов, хотя тогда по капитализации в РТС стоимость такого пакета ее акций составляла 2,56 млрд долларов. Покупка эта в кризис была несвоевременна: у «Газпрома» и так тяжело с финансами. Осенью 2009 года «Газпром» закрыл сделку с этими компаниями по выкупу контрольного пакета в бывших газовых «дочках» «ЮКОСа», заплатив в рассрочку 1,6 млрд долларов и сэкономив 700 млн долларов¹⁵⁸.

«СИБУР»

«Сибирско-Уральская нефтегазохимическая компания» («СИБУР»), созданная в 1995 году, включала Пермский ГПЗ и «Сибнефтегаз-переработку», объединяющую все западносибирские ГПЗ. После приватизации в 1998 году владельцы «СИБУРа» создали на его базе крупный нефтехимический холдинг, работающий на дешевом сырье (попутном газе). В 1999 году компании, контролируемые главой «СИБУРа» Яковом Голдовским, выкупили у государства 70% акций «СИБУРа» за 36 млн долларов. Хотя «Газпром» в 2001 году увеличил свой пакет в «СИБУРе» до 51%, реального контроля монополия не имела, равно как и большинства в совете директоров. Для нового руководства «Газпрома» подобная ситуация была неприемлема¹⁵⁹. Более того, «СИБУР» запланировал эмиссию такого размера, что «Газпром» для сохранения контроля над компанией должен был вложить в ее акции еще 1 млрд долларов.

Но тучи над «СИБУРОм» сгустились: зампредом правления «Газпрома» в 2001 году стал Александр Рязанов, курировавший газопереработку и нефтехимию, то есть «СИБУР». Александр Рязанов идеально подходил для борьбы за «СИБУР»: у него вышел острый конфликт

¹⁵⁷ «Арктикгаз», «Уренгойл» и «Нефтегазтехнология» владеют лицензиями на месторождения в ЯНАО с суммарными запасами 5 млрд баррелей нефтяного эквивалента.

¹⁵⁸ Ведомости. 28 сентября 2009 года.

¹⁵⁹ Подробнее см.: Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 197.

с Яковом Голдовским в 1997 году, когда Рязанов возглавлял Сургутский ГПЗ. Тогда Голдовский убедил менеджеров «Газпрома» профинансировать создание его нефтехимической империи. Дружественные Голдовскому фирмы на деньги Газпромбанка скупали акции российских ГПЗ, чтобы потом объединить их в холдинг. Рязанову эти идеи не понравились. Его партнеры приобрели 28% акций завода и заблокировали планы Голдовского. В ответ Голдовский организовал непокорному директору ночевку в КПЗ: Рязанов вылетал в Италию, и перед посадкой в самолет его задержал РУОП по «непонятному обвинению в вывозе чужих денег»¹⁶⁰. В 1999 году Рязанов ушел с Сургутского ГПЗ.

Когда Алексей Миллер стал собирать активы, Яков Голдовский поначалу решил все распродать. Самыми ликвидными были тюменские ГПЗ, о которых мечтали все нефтяники. Голдовский успел продать Сургутский и Локосовский заводы и, очевидно, не поделился с «Газпромом». В результате в январе 2002 года Голдовского доставили в Генпрокуратуру прямо из приемной Миллера. Его обвинили в присвоении вверенного имущества в крупных размерах. Отсидев полгода в тюрьме, Голдовский передал «Газпрому» свои акции «СИБУРа», вышел на волю и уехал за границу.

«Газпром» оставил себе 25% плюс 1 акция «СИБУРа», остальное купил «Газпромбанк». Потом к лету 2007 года через ряд сложных сделок «СИБУР» попал под контроль банка «Россия» Юрия Ковальчука. Для «Газпрома» нефтехимический холдинг стал непрофильным активом после того, как весной 2008 года компания приняла новую стратегию развития газопереработки и нефтехимии.

«Газпром» в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке

В 1990-е годы «Газпрому» было не до Восточной Сибири и Дальнего Востока, но в новом десятилетии его интерес к региону пробудился. В 2002 году правительство назначило «Газпром» координатором государственной восточной газовой политики. Тогда же оно поручило «Газпрому» и Минэнерго разработать Восточную газовую программу¹⁶¹. «Газпром» намеревался наладить газодобычу в регионе

¹⁶⁰ Ведомости. 17 октября 2005 года.

¹⁶¹ «Программа создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран АТР».

и расширить ЕСГ на восток. У него были две задачи: удовлетворить внутренний спрос и реализовать экспортную стратегию на базе единого экспортного канала. Разработка Восточной программы завершилась только в 2007 году. По ней добыча газа в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке составит в 2010 году 27 млрд куб. м, в 2020 году – 150 млрд, в 2030 году – 160 млрд куб. м¹⁶².

Параллельно с разработкой Восточной газовой программы «Газпром» начал агрессивно строить восточную империю, сначала приобретая «Сибнефть», у которой были неплохие активы в регионе.

«Сахалин-2». Затем концерн вошел в проект «Сахалин-2», где в 2003 году начался второй этап – освоение Лунского газоконденсатного месторождения. В его рамках планировалось построить огромный завод по производству сжиженного природного газа (СПГ). Долгосрочные соглашения о покупке СПГ были подписаны с семью японскими и одной корейской компаниями, а также с Shell Eastern Trading (о поставках в США). Речь о вхождении «Газпрома» в проект шла давно: еще в июле 2005 года был подписан меморандум о взаимопонимании по обмену 25%-й доли Shell в «Сахалине-2» на 50%-ю долю «Газпрома» в проекте «Заполярье – Неокомские залежи».

Вдруг у «Сахалина-2» возникли серьезные проблемы. Под давлением «зеленых», обеспокоенных безопасностью серых китов, консорциум был вынужден изменить маршрут морского трубопровода. Sakhalin Energy задержала строительство завода СПГ: окружной суд Сахалина отверг разрешение государственной экологической экспертизы на воздвижении причала в заливе Анива.

Однако настоящие трудности у Sakhalin Energy начались после того, как Shell объявила об удорожании проекта и об изменениях в его графике¹⁶³. Новости вызвали недовольство и Путина, и Миллера. Последний заявил, что сорвется обмен активами с Shell.

В сентябре 2006 года МПР отозвало положительное заключение экологической экспертизы по второму этапу «Сахалина-2». Росприрода сначала оценила экологический ущерб от проекта в 50 млрд долларов, затем снизила его до 10 млрд¹⁶⁴. Расследование начала

¹⁶² <http://gasforum.ru/dokumenty/1867/>

¹⁶³ Компания Shell заявила об увеличении инвестиций по проекту «Сахалин-2» до 2014 года с 12 млрд до 20 млрд долларов и о переносе начала поставок СПГ с осени 2007 года на лето 2008 года.

¹⁶⁴ Нефть и капитал. 2006. № 12. С. 38.

и Генпрокуратура. У проекта возникли финансовые проблемы: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), обещавший предоставить кредит Sakhalin Energy, не мог это сделать без экологического разрешения. В результате в декабре 2006 года «Газпром» вошел в Sakhalin Energy, получив 50% + 1 акция за 7,45 млрд долларов. Эксперты оценивали контрольный пакет в «Сахалине-2» в 8–10 млрд долларов: «экологическое оружие» выбило для «Газпрома» существенную скидку. Путин поздравил всех участников проекта с успешной сделкой и пообещал, что все их трудности останутся в прошлом¹⁶⁵.

Благодаря «Сахалину-2» «Газпром» вышел на рынок СПГ, крупным игроком которого давно мечтал стать¹⁶⁶. Но он опоздал: там правят бал Катар, Малайзия, Алжир...

Ковыкта. Затем «Газпром» взялся за Ковыктинское газоконденсатное месторождение в Иркутской области. Запасы газа Ковыкты – 2,13 трлн куб. м. Газ содержит 0,28% гелия – ценного химического сырья¹⁶⁷.

Переговоры с Китаем и Южной Кореей по освоению Ковыкты велись с декабря 1997 года. Но дело застопорилось из-за конфликтов между многочисленными акционерами «РУСИА Петролеум», которая владела лицензией на месторождение. Созданный в 2003 году альянс «ТНК-ВР» стал лидером в «РУСИА Петролеум» с 62,89%. Китай с Южной Кореей были намечены как ключевые рынки ковыктинского газа.

В ноябре 2003 года «РУСИА Петролеум», китайская CNPC и корейская Kogas подписали соглашение о составлении технико-экономического обоснования. 4 млрд куб. м в год должны были пойти на внутренние нужды, 20 млрд – в Китай, 10 млрд – в Южную Корею¹⁶⁸. Ожидалось, что правительства трех стран одобряют проект в марте 2004 года.

Но в процесс вмешался «Газпром», раскритиковав планы «РУСИА» экспортировать львиную долю сырья. По лицензии промышленная

¹⁶⁵ Ведомости. 22 декабря 2006 года.

¹⁶⁶ Правление «Газпрома» 26 апреля 2007 года приняло стратегию по СПГ. Благодаря СПГ «Газпром» планировал выйти на рынки Северной Америки, Испании и стран АТР, а в будущем – Южной Америки и Индии. Основным источником газа для сжижения считались Штокман и ресурсы сахалинского шельфа. (См.: Нефть и капитал. 2007. № 6).

¹⁶⁷ Нефтегазовая вертикаль. 2006. № 7. С. 25.

¹⁶⁸ Коммерсант. 29 декабря 2005 года.

разработка месторождения должна была начаться в 2006 году, а экспорт — в 2008 году. Без строительства экспортного газопровода, которое торпедировал «Газпром», добыча не могла выйти на нужный уровень. Значит, «РУСИА» нарушала лицензию, и с 2003 года МПП регулярно угрожало ее отозвать.

Тогда «РУСИА» перехватила инициативу, усилив региональный компонент проекта. Так она укрепляла позиции в переговорах с «Газпромом», лишив его повода обвинять ее в негосударственном подходе к освоению Ковыкты. В 2003 году она представила свою версию газификации Иркутской области и в 2004 году вместе с иркутской администрацией создала Восточносибирскую газовую компанию (ВСГК). Однако вскоре «Газпром» заключил с властями региона собственное соглашение о газификации.

Судьба Ковыкты решилась в 2007 году: «Газпром» договорился о выкупе доли «ТНК-ВР» в проекте. Но переговоры между компаниями о цене акций затянулись и из-за кризиса оказались замороженными. Да и в апреле 2008 года «Газпром» получил Чаяндинское месторождение, что сделало Ковыкту для него менее актуальной.

«Сахалин-1». «Газпром» стремится взять под контроль и экспорт газа «Сахалин-1». Хотя в проекте участвует могучая «Роснефть», у него возникали проблемы из-за желания «Газпрома» сохранить единый экспортный канал.

«Роснефть» имеет право экспортировать газ «Сахалин-1» независимо от «Газпрома», поскольку проект ведется на условиях СРП. Она рассматривает разные рынки сбыта: Китай, Японию, Южную Корею. Для «Газпрома» же газ «Сахалин-1» жизненно важен. Когда в октябре 2006 года Exxon Neftegaz подписал соглашение с CNPC о строительстве газопровода мощностью 8 млрд куб. м в год от Сахалина до Китая, «Газпром» стал с ним бороться.

Летом 2007 года Александр Ананенков оценил потребности четырех дальневосточных регионов в газе в 15 млрд куб. м в год и заявил, что газ с месторождений «Сахалин-1» должен идти на внутренний рынок. «Мы считаем необходимым, чтобы была дана директива и газ «Сахалин-1» был продан «Газпрому», с тем чтобы мы могли газифицировать субъекты Российской Федерации и этот газ не пошел, как предполагает ExxonMobil, на экспорт», — подчеркнул Ананенков¹⁶⁹. Концерн сам стремится поставлять сырье в Китай и не хочет, чтобы

¹⁶⁹ Ведомости. 20 июня 2007 года.

ExxonMobil становился его конкурентом. Ведь соглашение с участниками «Сахалин-1» позволяет китайцам сбивать цену в переговорах с монополией.

Федеральные месторождения¹⁷⁰. На востоке России «Газпром» получил без конкурса 14 лицензий, из них 10 лицензий в 2008 году (включая Чаянду и Кириновское месторождение) с 3,31 трлн куб. м газовых запасов, заплатив 10 млрд рублей. А летом 2009 года «Газпром» взял лицензии на три блока «Сахалин-3» и Западно-Камчатский шельф за 1 млрд рублей. Потом Алексей Миллер попросил у Владимира Путина еще и налоговые льготы для добычи газа в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке.

В 2008 году Виктор Зубков накануне отставки сделал «Газпрому» щедрый прощальный подарок: назначил «Газпром» уполномоченной организацией по продаже госдоли газа «Сахалин-1» и «Сахалин-2».

Летом 2009 года «Газпром» скорректировал прогноз по добыче на Чаянде: ее не хватит для «оптимальной загрузки» будущей трубы «Якутия — Хабаровск — Владивосток», по которой восточносибирский газ пойдет в Азиатско-Тихоокеанский регион. И потому концерн считает, что «необходимо решить вопрос» о передаче «Газпрому» еще четырех лицензий в Якутии.

Непрофильные активы

«Газпром» агрессивно скупает активы в смежных областях. «Мы видим себя как интегрированную, диверсифицированную энергетическую — подчеркиваю: энергетическую — компанию», — так сформулировал стратегию «Газпрома» Алексей Миллер¹⁷¹. Поэтому трудно определить, что для «Газпрома» как энергетической компании является профильным, а что — нет.

Многие операции по скупке активов «Газпром» ведет через «Газпромбанк», основанный в 1990 году для обслуживания финансовых

¹⁷⁰ В 2007 году Минпромэнерго подготовило Распоряжение Правительства о переводе в статус федерального значения 32 газовых месторождений из нераспределенного фонда недр «в целях обеспечения энергетической безопасности РФ». Их суммарные ресурсы составляют 5,2 трлн куб. м, крупнейшие — Крузенштернское месторождение в ЯНАО (запасы газа 1,67 трлн куб. м), Чаяндинское в Якутии (1,24 трлн куб. м) и Ленинградское в Карском море (1,05 трлн куб. м). (См.: Ведомости. 24 августа 2009 года).

¹⁷¹ <http://www.lenpravda.ru/digest/federal/266885.html>

потоков концерна. С 2002 года банк возглавляет Андрей Акимов, превративший его в финансовую опору команды Миллера. Не случайно председатель правления «Газпрома» возглавляет совет директоров банка¹⁷².

«Газпром» заинтересовался энергетикой в 2003 году. Вместо того чтобы продавать в России газ по государственным тарифам, он хочет торговать энергией по свободным ценам. На собрании акционеров в 2006 году Алексей Миллер объявил, что электроэнергетика для «Газпрома» становится профилем бизнеса.

В 2003 году Газпромбанк купил за 10 млрд рублей 15,76% «Мосэнерго», одной из самых перспективных энергетических компаний России. Потом увеличил свою долю до 53,47%. ФАС в этой связи выразила беспокойство по поводу того, что получение «Газпромом» контроля над «Мосэнерго» может привести к проблемам с поставками газа другим энергокомпаниям¹⁷³.

Кроме того, «Газпром» победил в борьбе за активы РАО «ЕЭС России». После ликвидации РАО в 2008 году каждый акционер холдинга должен был получить долю в его «дочках»¹⁷⁴. До этого крупным акционерам РАО «ЕЭС России» — «Газпрому», «СУЭК» и «Норникелю» — разрешили обменяться будущими долями в тепловых генерирующих компаниях. «Газпром» долго бился за включение бумаг «ГидроОГК» и ФСК в перечень «обменных» активов. РАО, Минэкономразвития и ФАС были против, но монополия добилась разрешения обменять акции «ГидроОГК» на доли в генерирующих компаниях. Победить «Газпрому» помог тогда первый вице-премьер Дмитрий Медведев, а решающее слово было за президентом Владимиром Путиным. Представители «Газпрома» в то время чуть ли не ночевали в приемной Медведева¹⁷⁵.

Потом «Газпрому» понадобился уголь, чтобы высвободить газ для экспорта. В 2007 году «Газпром» и «СУЭК» объявили об объединении активов в СП. Герман Греф назвал объединение «Газпрома» и «СУЭК» «опасной практикой в экономической политике страны», а Игорь Артемьев — «второй попыткой монополизации энергетики

¹⁷² Крупнейшие акционеры банка — «Газпром» (41,73%) и пенсионный фонд «Газфонд» (50% плюс 1 акция).

¹⁷³ Ведомости. 25 апреля 2007 года.

¹⁷⁴ В 2005 году на балансе специализированного дочернего общества «Газпрома» было консолидировано 10,49% акций РАО «ЕЭС России».

¹⁷⁵ Ведомости. 30 июля 2007 года.

через топливный цикл». СП «Газпрома» и «СУЭКа» ограничило бы конкуренцию на энергетическом, газовом и угольном рынках¹⁷⁶. «Газпром» и «СУЭК» могли ввести неравные условия для «своих» и «чужих» станций, что грозило двукратным ростом цен на электричество¹⁷⁷. Виктор Христенко же всецело одобрял планы «Газпрома» по объединению с «СУЭКом», говоря, что в мире много нефтяных и газовых компаний, которые работают по всей цепочке стоимости¹⁷⁸. Но летом 2008 года после долгих переговоров «Газпром» и «СУЭК» отказались от создания СП¹⁷⁹.

В начале 2006 года Владимир Путин поставил стратегическую задачу: АЭС должны к 2030 году производить 25% энергии в стране (сейчас — 16%). «Росатом» предложил к 2030 году построить 40 атомных энергоблоков за 60 млрд долларов. Но у атомщиков денег нет. «Газпрому» же запускать АЭС выгодно: они покроют растущее энергопотребление в стране, а «Газпром» сможет увеличить экспорт газа¹⁸⁰.

А в 2005 году основатель «Объединенных машиностроительных заводов»¹⁸¹ Каха Бендукидзе продал пакет в 42,16% «Газпромбанку», который в 2004 году получил контроль над «Атомстройэкспортом».

Еще один непрофильный актив «Газпрома» — средства массовой информации. Газпромбанку принадлежит «Газпром-Медиа», который превратился в ведущий российский медиахолдинг. Он включает «Телекомпанию НТВ», «ГНТ-Телесеть», «НТВ-Плюс», издательский дом «Семь дней», журналы «Итоги», «Караван историй», радиостанции «Эхо Москвы», «Первое популярное радио», NEXТ, «СИТИ-FM», Relax-FM и «Детское радио»¹⁸². Все покупки «Газпром-Медиа» явно политические: Кремль хочет сосредоточить в руках своего верного вассала самые популярные СМИ.

В 2005 году «Газпром» обзавелся и футбольным клубом, выкупив контрольный пакет питерского «Зенита» у Банкирского дома «Санкт-Петербург».

¹⁷⁶ Коммерсант. 14 июня 2007 года.

¹⁷⁷ Ведомости. 18 июня 2007 года.

¹⁷⁸ Ведомости. 28 апреля 2008 года.

¹⁷⁹ <http://www.novoteka.ru/event/10374432>

¹⁸⁰ <http://www.grani.ru/Economy/m.101185.html>

¹⁸¹ ОМЗ производит оборудование для атомной энергетики, горнодобывающей промышленности и металлургии.

¹⁸² <http://www.gazprombank.ru/group/company/7115/>

Правда, от некоторых активов он избавился. Например, в 2005 году передал контроль в страховой компании «Согаз» питерскому банку «Россия». В 2006 году банк получил компанию «Лидер», управляющую пенсионным фондом «Газпрома» («Газфондом»)¹⁸³.

При Миллере «Газпром» превратился в основной инструмент государственного контроля над ключевыми отраслями экономики. В этой связи Анатолий Чубайс заметил: «Мне представляется не совсем правильной ситуация, когда у “Газпрома” все хорошо с нефтью, все хорошо с нефтехимией, со СМИ, с углем теперь все хорошо, и только с одной мелкой деталью неважно — с газом»¹⁸⁴.

Реструктуризация и либерализация

О том, что «Газпром» надо реорганизовать, Герман Греф говорил еще в 2000 году. Реформаторы советовали выделить в отдельные компании магистральные трубопроводы и диспетчерское управление. А в будущем Греф предлагал раздробить газодобывающие подразделения «Газпрома», чтобы создать конкуренцию на рынке.

Категорически против было руководство «Газпрома». В 2002 году, когда правительство должно было обсудить план реформы, Миллер написал Путину о том, что предложения Минэкономразвития угрожают энергетической безопасности страны и отпугивают от «Газпрома» инвесторов. Вопрос на правительство так и не был вынесен. А в феврале 2003 года Путин сказал, что государство «не поддержит никаких планов расчленения «Газпрома»¹⁸⁵.

Владимир Путин не раз выступал за целостность монополии. «Мы должны бережно относиться к “Газпрому”», — сказал он в марте 2004 года после президентских выборов¹⁸⁶. А потом от своих планов отказалось и Минэкономразвития. «Раздробление “Газпрома” на десятки мелких компаний точно ослабит позиции “Газпрома” на международных энергетических рынках, ослабит конкурентные позиции», — заявил его представитель в 2006 году. Министерство признало, что реформа «Газпрома» должна заключаться в формировании стратегии в транспорте и добыче¹⁸⁷.

¹⁸³ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 238–239.

¹⁸⁴ Ведомости. 27 декабря 2007 года.

¹⁸⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 4. С. 48.

¹⁸⁶ <http://www.newsru.com/finance/15mar2004/gas.html>

¹⁸⁷ Ведомости. 9 марта 2006 года.

С реструктуризацией не вышло, зато либерализация рынка акций удалась. Инвесторы ждали ее 10 лет. 31 октября 2003 года надежду им подал Владимир Путин, заявив, что это «вопрос не лет, а месяцев». В тот день бумаги концерна подорожали на 10%¹⁸⁸. Но по-настоящему его капитализация взлетела в 2005 году в ожидании скорой либерализации. Государству тогда принадлежало 38,37% акций монополии, а ее дочерним структурам — 20% так называемых «казначейских» акций. Чтобы довести долю государства в «Газпроме» до контрольного пакета, была задумана неудавшаяся комбинация с приобретением им «Роснефти». Когда эта операция провалилась, была создана специальная компания «Роснефтегаз», в которую передали «Роснефть». На средства от продажи ее неконтрольного пакета и были куплены необходимые 10,74% акций «Газпрома»¹⁸⁹. Недостающие акции предполагалось забрать у «Росгазификации».

В 2005 году Путин подписал поправки в Закон «О газоснабжении». Теперь в госсобственности находится контрольный пакет «Газпрома», разрешено обращение акций на любых биржах, а также отменены все ограничения для иностранцев.

Налоги

В 2000-х годах «Газпрому» стабильно везло с налогами. Ставка налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на газ не менялась с 2006 года и равна 147 рублей за 1000 куб. м. В 2006 году доход федерального бюджета от НДПИ на газ и газовый конденсат составил 97 млрд рублей, а поступления от НДПИ на нефть — 986,5 млрд.

Вопрос о росте налоговой нагрузки на «Газпром» будоражил рынок с начала 2007 года. Готовя проекты бюджета на 2008–2010 годы, Минфин предложил повысить в 5 раз ставку газового НДПИ — до 735 рублей в 2010 году. Минэкономразвития поддержало коллег. Минпромэнерго и «Газпром» бурно протестовали: дескать, это приведет к падению выручки от реализации газа и чистой прибыли общества, к срыву инвестиционной программы. Монополия посчитала, что дискуссии о росте налоговой нагрузки стоили ей 20% снижения капитализации¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Ведомости. 26 декабря 2005 года.

¹⁸⁹ <http://www.lenta.ru/lib/14160013/>

¹⁹⁰ Ведомости. 11 июля 2007 года.

Защитил «национальное достояние» Дмитрий Медведев — он написал летом 2007 года Владимиру Путину, что из-за аномально теплой зимы компания теряет прибыль, и предложил принять решение по НДС на газ в I квартале 2008 года. В 2008 году «Газпром», сославшись на убыточность российских продаж и большую инвестпрограмму, предложил перенести вопрос на 2011 год (тогда планировалось сравнить доходность внутренних и экспортных продаж). В 2009 году Минфин намеревался с 2010 года поднять НДС на газ на 10% и экспортную пошлину с 30 до 35%. Так бюджет получил бы 60 млрд рублей. Но «Газпром» снова победил, обещая казне те же деньги, но из других источников¹⁹¹.

Цены на газ

«Газпром» убежден, что низкие внутренние цены на газ — источник всех бед компании, ведь потребители бездумно жгут дешевое топливо. Но эксперты полагают, что «Газпром» преувеличивает тяжесть своего финансового положения. Ведь проблема неплатежей давно решена, а внутренние цены на газ быстро росли с 2000 года¹⁹². По их мнению, продажи на российском рынке большинству потребителей (кроме домашних хозяйств) уже стали прибыльными¹⁹³. В 2007 году средняя цена газа «Газпрома» по европейским контрактам составляла 269,4 доллара, для бывших союзных республик — 110,9, для российских потребителей — 50,9 доллара¹⁹⁴.

«Газпром» упирал на то, что в 2007 году в стране образуется дефицит газа в размере 4,2 млрд куб. м, в 2010 году — 27,7 млрд, к 2015 году — 46,6 млрд куб. м¹⁹⁵. Чтобы хватало газа и электроэнергии, в 2006 году Миллер и Чубайс предложили поднять внутренние цены на газ для промышленных потребителей уже в 2007 году до 80 долларов¹⁹⁶. Они

¹⁹¹ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 17. С. 15.

¹⁹² Население потребляет примерно 20% газа, продаваемого «Газпромом» внутри страны (остальное — промышленность). За 2000–2008 годы цена газа для населения выросла с 220 до 1266 рублей за 1000 куб. м. Для промышленности газ подорожал с 351 до 1711 рублей. (См.: Ведомости. 16 апреля 2008 года).

¹⁹³ Милов В., Селивахин И. Проблемы энергетической политики // Рабочие материалы Московского центра Карнеги. 2005. Вып. 4. С. 27–28.

¹⁹⁴ Ведомости. 14 августа 2008 года.

¹⁹⁵ Ведомости. 13 ноября 2006 года.

¹⁹⁶ Ведомости. 14 ноября 2006 года.

считали, что это замедлит рост спроса на газ и простимулирует «независимых».

В 2006 году правительство решило, что с 2011 года цены на газ будут устанавливаться по формуле: средняя цена «Газпрома» в Европе минус 30% таможенной пошлины и разница в расходах на транспорт. И не стало поднимать в 2007 году цены выше запланированных 15%. Кремлевский чиновник иронизировал по этому поводу: у «Газпрома» и без повышения деньги есть, он покупает всё, что движется. Резкий рост цен на газ и тарифов на электроэнергию ударил бы по энергоемким отраслям и грозил социальными потрясениями перед выборами. Ответственность за решение о повышении цен премьер Михаил Фрадков переложил на президента Владимира Путина. А у того в 2007 году была задача провести в президенты преемника и обеспечить ему комфортный состав Госдумы.

«Газпром» после выборов торопил с либерализацией цен, но и в 2008 году правительство отложило решение по инициативе министра экономразвития Эльвиры Набиуллиной, потому что экономике грозил бы «ценовой шок» с новыми ценами¹⁹⁷. Ведь ведомства, отвечающие за макроэкономическую ситуацию, стараются учитывать интересы других предприятий и населения. А в кризис отложили на неопределенный срок сближение внутренних цен на газ с экспортными, намечавшееся прежде на 2011 год¹⁹⁸.

Экспорт газа

Экспорт — «священная корова» для «Газпрома»: концерн поставляет в Европу вдвое меньше газа, чем продает в России, но получает там в 2,7 раза больше выручки¹⁹⁹. «Газпром» прилагает титанические усилия, чтобы сохранить свою монополию на экспорт газа и подтвердить ее законодательно. Закон «Об экспорте газа» от 18 июля 2006 года № 117-ФЗ был принят молниеносно. Он закрепил за «Газпромом» право экспортировать весь российский газ, кроме газа, добытого на условиях СРП.

Сразу же начались серьезные проблемы у нефтяников. 31 июля 2006 года Федеральная таможенная служба (ФТС) направила

¹⁹⁷ Ведомости. 28 мая 2008 года.

¹⁹⁸ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 17. С. 5.

¹⁹⁹ Ведомости. 10 октября 2007 года.

компаниям телетайпограмму, сообщив, что таможенное оформление любого экспортируемого газа, включая и пропан-бутан²⁰⁰, ФТС будет производить только тем, у кого есть лицензия Минэкономразвития на экспорт газа. Другими словами, экспортировать пропан-бутан может лишь «Газэкспорт». В результате экспорт газового конденсата и пропан-бутана остановился. Больше всего пострадали «Сургутнефтегаз» и «ЛУКОЙЛ», на которых приходится львиная доля добычи и экспорта газового конденсата. Нефтяники пытались вмешаться в процесс принятия закона и лоббировали к нему поправки, но все они были отклонены автором закона Валерием Язевым, всегда защищающим интересы «Газпрома»²⁰¹. Закон об экспорте газа принимался в спешке — теперь пожинали плоды.

Лишь после трех лет борьбы нефтяников за свои права — 22 мая 2009 года правительство поддержало предложение ФАС о внесении поправок в закон «Об экспорте газа», выводящих из-под его действия пропан-бутан и газовый конденсат.

Экспортные газопроводы

Трубы позволяют «Газпрому» контролировать «независимых» в России и диктовать свою волю зарубежным потребителям. Недаром «Газпром» уделяет особое внимание строительству новых экспортных газопроводов — как важному геополитическому оружию.

«Северный поток» (сначала называвшийся Северо-Европейским газопроводом — СЕГ) мощностью до 55 млрд куб. м в год пройдет через Балтийское море из Выборга на север Германии. СЕГ — самый амбициозный экспортный проект концерна: он снизит зависимость «Газпрома» от Украины как транзитной страны. Монополия в начале 2000-х годов объявила, что ищет партнеров, чтобы проложить газопровод. От желающих не было отбоя. Проект поддерживали Германия, Нидерланды, Великобритания и Франция. Он гарантировал им поставки газа на 30 лет вперед. Принципиальное соглашение о строительстве было подписано 8 сентября 2005 года «Газпром», BASF и E.ON Ruhrgas в присутствии президента Владимира Путина и канцлера Герхарда Шредера.

²⁰⁰ Ежегодно нефтяники экспортируют 1,5 млн т этого газа в СНГ, страны Балтии, Финляндию, Венгрию, Польшу, Словакию и Турцию.

²⁰¹ http://www.lobbying.ru/content/campanies/id_23.html

Партнеры создали СП Nord Stream AG, в котором «Газпрому» принадлежит 51%, а Wintershall Holding и E.ON Ruhrgas — по 24,5%. 10 июня 2008 года в акционеры Nord Stream вошла Gasunie с 9%. Участие голландцев открывает российскому газу путь в Британию через новый газопровод ВВЛ²⁰².

Сначала первую нитку газопровода мощностью 27,5 млрд куб. м планировали сдать к июлю 2010 года, а в 2013 году вывести обе нитки на полную мощность в 55 млрд куб. м. Правда, сразу встал вопрос: где брать газ? Южно-Русского месторождения явно мало: в 2010—2013 годах там будут добывать 25 млрд куб. м в год. Существовал риск и в плане спроса: «Северный поток» выводит «Газпром» на северо-запад Европы и в Великобританию. Там уже доминируют норвежский газ и СПГ из Персидского залива.

Осенью 2005 года бывший канцлер ФРГ Герхард Шредер возглавил комитет акционеров Nord Stream, а председатель правления Dresdner Kleinwort Wasserstein, глава наблюдательного совета Dresdner Bank и член совета директоров банка «Россия» Матиас Варниг стал его главным исполнительным директором. Этот выбор «Газпром» объяснил так: «СЕГ — политически важный для нас проект, и важно, чтобы им руководили люди с авторитетом и весом в международных кругах». Варниг служил вместе с Путиным в Германии. А Шредер давно связал свою судьбу с Россией: бывший канцлер Германии часто шел навстречу президенту России и публично поддерживал газопровод, несмотря на критику многих лидеров Восточной Европы.

Стремительный переход политика Шредера в бизнес насторожил немецких борцов с коррупцией. «Это вознаграждение [Шредеру] за то, что он ранее поддерживал проект СЕГ?» — вопрошал Хансйорг Эльзхорст, руководитель немецкого подразделения Transparency International²⁰³. А поскольку именно тогда произошел российско-украинский газовый конфликт, европейские потребители вспомнили, как сильно зависят от российского газа. «Газпром» попал под шквал критики за то, что использовал «голубое топливо» как оружие, а Герхард Шредер приобрел репутацию человека, продавшего душу дьяволу²⁰⁴.

²⁰² <http://www.gazprom.ru/production/projects/pipelines/nord-stream/>

²⁰³ Ведомости. 12 декабря 2005 года.

²⁰⁴ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 198.

Серьезные проблемы возникли по поводу долей в «Севернефтегазпроме» — владельце лицензии на Южно-Русское месторождение. «Газпром» оставил себе 51%, а распределить между E.ON и BASF оставшиеся 49% акций оказалось сложно. Сначала предполагалось, что немцы поделят пакет поровну, а взамен «Газпром» получит долю в их распределительных и добычных активах в Европе. Соглашение с BASF, которая успешно сотрудничает с «Газпромом», в том числе и в России²⁰⁵, подписали 17 декабря 2007 года. BASF взяла 25% голосов в «Севернефтегазпроме» и 1 привилегированную акцию. А «Газпрому» достались 1,43 млрд евро активами и деньгами: «Газпром» увеличил долю в Wingas с 35% до 50% (и 1 акция) и получил 49% в дочерней компании Wintershall AG, имевшей две нефтяные лицензии в Ливии²⁰⁶.

E.ON же был готов отдать за акции «Севернефтегазпрома» только доли в восточноевропейских сбытовых компаниях. Но «Газпром» предпочитал активы Ruhrgas в Германии и Великобритании. E.ON предлагал в качестве компенсации несколько сотен миллионов евро. Эксперты отмечали: «для «Газпрома» это не бизнес, а политика — он хочет не денег, а распределительных активов в обмен на добывающие»²⁰⁷.

Наконец, в октябре 2008 года в присутствии президента Дмитрия Медведева и канцлера Ангелы Меркель главы «Газпрома» и E.ON подписали соглашение об освоении Южно-Русского месторождения. «Газпром» же получил от Ruhrgas 49% в компании «Геросгаз», владевшей 2,93% акций концерна²⁰⁸.

Смета Nord Stream достигает 8 млрд евро. Но доля российских подрядчиков в этом колоссальном проекте будет минимальной. Самый крупный контракт — с Выксунским заводом на поставку 25% труб для первой очереди газопровода на 250 млн евро. Остальные трубы изготовит германская Europipe. Трубоукладкой — наиболее дорогой работой — займется итальянская Saipem²⁰⁹.

Проект столкнулся и с внешнеполитическими трудностями. К «обиженным» газопроводом относятся Польша и страны Балтии:

²⁰⁵ «Газпром» и Wintershall создали в 2003 году СП «Ачимгаз» для добычи газа из ачимовских отложений Уренгойского месторождения. Проектная добыча составит 8,3 млрд куб. м в год. «Газпром» выкупает 100% газа «на скважине».

²⁰⁶ <http://www.gazprom.ru/press/news/2007/october/article56297/>

²⁰⁷ Ведомости. 6 мая 2006 года.

²⁰⁸ <http://www.gazprom.ru/press/news/2008/october/article56795/>

²⁰⁹ Ведомости. 19 февраля 2008 года.

правительства Эстонии, Латвии и Литвы были против прокладки газопровода по дну Балтийского моря — дескать, это вредит судоходству и угрожает окружающей среде. Летом 2007 года по требованию Польши был изменен маршрут газопровода. Осенью 2007 года Эстония не разрешила прокладывать трубу у своего побережья — тогда бушевал конфликт Таллинна и Москвы из-за памятника Воинно-освободителю. А в 2008 году Nord Stream пришлось отказаться от строительства сервисной платформы в середине трассы газопровода в экономической зоне Швеции: шведы опасались, что платформу будет использовать российская разведка²¹⁰.

Северные страны дали добро на прокладку газопровода после активного лоббирования со стороны высшего руководства России. Так, согласия Дании добивались долго: датский премьер получил от Владимира Путина обещание, что Россия подпишет договор на международной конференции по климату в Дании в декабре 2009 года²¹¹.

Лишь 12 февраля 2010 года Nord Stream получил последнее из решений, необходимых для строительства, и весной начал строить первую линию. Ввод в эксплуатацию второй линии и выход на проектную мощность в 55 млрд куб. м намечен на 2012 год²¹².

«Южный поток» — проектируемый газопровод в 63 млрд куб. м в год от Черноморского побережья России до Болгарии. Далее одна ветка пойдет через Грецию на юг Италии, вторая — через Сербию и Венгрию в Австрию. Его сверхзадача — часть экспортируемого Россией газа пустить в обход Украины. Труба обойдется в 25 млрд евро. В проекте участвуют «Газпром» и Eni — 23 июня 2007 года они подписали Меморандум о взаимопонимании. Начать стройку запланировано в конце 2010 года, а закончить — в 2015 году. «Газпрому» пришлось договариваться со странами, через которые пройдет газопровод. В 2008 году соглашения были подписаны с Болгарией, Сербией, Венгрией и Грецией (в 2009 году — со Словенией)²¹³.

Но тут возникли проблемы и с соперниками, и с союзниками. Основной конкурент «Южного потока» — европейский газопровод Nabucco протяженностью 3300 км, мощностью 30 млрд куб. м

²¹⁰ Ведомости. 9 апреля 2008 года.

²¹¹ Ведомости. 6 ноября 2009 года.

²¹² <http://www.nord-stream.com/ru/the-pipeline/milestones.html>

²¹³ <http://www.south-stream.info/index.php?id=14>

и стоимостью 8 млрд евро, который поддерживают США. Консорциум Nabucco был создан в 2002 году Турцией, Австрией, Болгарией, Румынией и Венгрией. К компаниям этих стран недавно присоединился германский концерн RWE²¹⁴.

Nabucco должен уменьшить зависимость Европы от российского газа. Запустить его планируется в 2014 году. Главная проблема Nabucco – не ясно, чем его заполнять. Теоретически поставщиками газа могут стать Азербайджан, Туркмения, Иран и Ирак.

Борьба между проектами шла долго с переменным успехом. Сторонники Nabucco активизировались в начале 2009 года после очередного российско-украинского газового конфликта. Тогда казалось, что позиции «Южного потока» сильнее. В мае 2009 года торжествовала Россия: Казахстан, Туркмения и Узбекистан отказались подписать декларацию по Nabucco на энергосаммите ЕС. В июне Москва и Баку договорились о закупке «Газпромом» азербайджанского газа, что наносило удар европейцам.

Однако вдруг команда ЕС вырвалась вперед: в июле 2009 года соглашение по Nabucco заключили Турция, Австрия, Венгрия, Болгария и Румыния. «Проект Nabucco называли когда-то газопроводом мечты. Но он станет историей успеха, который докажет, что скептики ошибались», – заявил премьер-министр Турции Тайип Реджеп Эрдоган²¹⁵. Дальше – больше: летом 2009 года под вопросом оказалось участие Болгарии в «Южном потоке». Будущий премьер Бойко Борисов потребовал провести ревизию энергетических сделок, в том числе в проекте «Южного потока»²¹⁶. Потом из-за разногласий между Россией и Туркменией по цене на газ Ашхабад пересмотрел позицию по Nabucco: его реализация стала более реальной²¹⁷.

Но затем одержала победу российская дипломатия. Владимир Путин тонко провел «турецкую игру», и в августе премьеры России и Турции подписали протокол о геологических изысканиях в территориальных водах Турции, через которые пройдет «Южный поток». Это нанесло Nabucco серьезный удар²¹⁸. Чтобы склонить Турцию

²¹⁴ http://www.rian.ru/gas_spravki/20090115/159289936.html

²¹⁵ Bloomberg. 13 July 2009.

²¹⁶ Ведомости. 14 июля 2009 года.

²¹⁷ <http://neftegaz.ru/news/view/90529/>

²¹⁸ Нефть и капитал. 2009. № 11.

на свою сторону, Россия поддержала проект нефтепровода «Самсун – Джейхан», который будет построен в Турции компаниями Eni и Çalık Enerji. «Газпром» твердо намерен завершить строительство газопровода не позднее 2015 года²¹⁹.

«Газпром» за рубежом

Дмитрий Медведев говорил: ««Газпром» – это бизнес, а не багательня для удовлетворения государственных запросов или частных интересов»²²⁰. Однако «Газпром» все чаще служит инструментом внешней политики России.

Ближнее зарубежье. В бывших советских республиках концерн стремится взять под контроль газопроводы, которые входили в систему газоснабжения СССР. Например, в Литве «Газпром» владеет акциями Lietuvos Dujos и контролирует Каунасскую ТЭЦ.

При этом он переводит страны – потребители газа на европейские цены, сохраняя льготы для лояльных государств.

Сначала Россия объявила газовую войну Молдавии. 25 февраля 2000 года «Газпром» перекрыл газ Кишиневу за долги в 300 млн долларов. На следующий день поставки возобновились – Молдавия предложила расплатиться долей в компании «Молдовгаз», 50% которой принадлежало «Газпрому». Тогда переговоры ничем не закончились, и «Газпром» выставил стране максимальную цену в СНГ – 80 долларов за 1000 куб. м. Но к 2006 году концерн получил «Молдовгаз», и за это Кишинев до 2011 года будет покупать газ с дисконтом к европейским ценам²²¹.

Особенно бурно цены росли в 2006 году, который «Газпром» начал со скандала, в новогодние праздники оставив без газа Украину. Киев сдался быстро. Вдохновленный успехом «Газпром» весь год выкручивал руки соседям по СНГ. Летом 2006 года Александр Рязанов впервые заявил, что «Газпром» вводит единую рыночную цену на газ для всех стран СНГ. «Мы не собираемся дотировать СНГ. Мы хотим продавать газ исходя из принципа равнодоходности, то есть на базе цены газа на границе Германии минус транспортные расходы до стран СНГ»²²².

²¹⁹ <http://south-stream.info/index.php?id=14>

²²⁰ Ведомости. 5 июля 2007 года.

²²¹ Гриб Н. Газовый император. М.: ЭКСМО – Коммерсант, 2009. С. 31.

²²² Гриб Н. Газовый император. С. 56.

Концерн вспомнил, что в 2004 году пообещал вступившим в ЕС Латвии, Литве и Эстонии за три года довести цену до среднеевропейской. И свое обещание выполнил: в 2006 году прибалты получали газ по 120–125 долларов против 85–95 долларов в 2005 году.

К странам Закавказья «Газпром» подошел дифференцированно. Цена на газ для Армении выросла с 65–70 долларов в 2005 году до 110 долларов в 2006 году. Но Ереван пригласил монополию участвовать в приватизации газоэнергетических активов, и «Газпром» согласился не повышать цену на газ до конца 2009 года.

Грузии повезло меньше. Весь 2006 год она платила по 110 долларов (вместо 60 в 2005 году), а в октябре 2006 года «Газпром» объявил о повышении цены до 235 долларов. Грузинские политики возмутились и заявили, что страна не будет покупать газ у «Газпрома» по таким ценам и найдет альтернативные источники. Грузия категорически отказывалась уступить России энергетические артерии своей экономики. Но полностью заместить российское сырье не удалось, поэтому Тбилиси подписал с российской монополией три контракта на поставку в 2007 году 1,1 млрд куб. м сырья по 235 долларов²²³.

Азербайджан до 2007 года закупал газ в России (в 2006 году – 4,6 млрд куб. м по 110 долларов). Когда цена выросла до 230 долларов, Азербайджан от импорта отказался. Зато сам «Газпром» заинтересовался газом азербайджанского проекта Шах-Дениз для «Южного потока». Сейчас на месторождении добывается 8 млрд куб. м. В 2007 году на Шах-Денизе были обнаружены дополнительные запасы газа в 1 трлн куб. м. И в 2009 году Россия стала закупать в Азербайджане газ по европейским ценам²²⁴.

Особое место среди бывших советских республик занимают Белоруссия и Украина. Поскольку все магистрали, по которым газ может попасть в них из Средней Азии, проходят через Россию, Москва контролирует газоснабжение славянских соседей. Но козыри Украины и Белоруссии не слабее – это экспортные газопроводы, ведущие из России.

Поставки газа на Украину. Через Украину сейчас идет 80% российского газа. Киев традиционно воспринимал это как повод получить от «Газпрома» льготные цены. При попытках же России ограничить поставки Украина начинала «несанкционированный отбор» газа, который в 1999–2000 годах обходился в 10 млрд долларов.

²²³ Ведомости. 25 декабря 2006 года.

²²⁴ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 11. С. 68.

В конце 2000 года, когда Москва обвинила Киев в воровстве газа, Владимир Путин и Леонид Кучма подписали масштабный газовый договор. Он предусматривал совместное управление газотранспортными сетями Украины и определение суммы ее долга за газ. Москва тогда пошла на уступки Киеву, согласившись с цифрой, названной Украиной, – 1,4 млрд долларов («Газпром» же полагал, что долг составлял 2 млрд). Кроме того, долг был реструктурирован на 10 лет, и Россия согласилась взять в зачет бомбардировщики, которые стали собственностью Украины после распада СССР. Но ответных шагов Москва не дождалась. Украина настаивала, что ее газотранспортные активы стоят 25 млрд долларов, «Газпром» готов был обсуждать сумму на порядок меньшую. Совместное управление газопроводами Украины осталось на бумаге.

Вопросы долга поднимались в 2004 и в 2005 годах. В 2006 году ситуация усугубилась политическим противостоянием президентов России и Украины. Александр Медведев, в то время генеральный директор «Газэкспорта», предупреждал: «Если Украина затянет переговоры, цена для нее может возрасти с 55 до 180 долларов за 1000 куб. м, поскольку мировые цены на газ растут»²²⁵.

Другой подводный камень в российско-украинских газовых отношениях – посредники. В конце 1990-х годов в этой сфере царила «Итера». Но после смены власти в «Газпроме» она уступила украинский рынок EuralTransGas, зарегистрированной в Венгрии четырьмя физлицами, не имеющими отношения ни к «Газпрому», ни к украинскому «Нафтогазу». С ней «Газпром» в декабре 2002 года подписал договор о транзите туркменского газа на Украину в 2003–2006 годах. EuralTransGas за услуги получала 38% поставляемого на Украину газа и имела право продавать его в Европу²²⁶.

В 2005 году на украинском рынке заработал новый посредник – швейцарская RosUkrEnergo. Половина в ней принадлежит «Газпрому», половина – Raiffeisen Investment.

Серьезный российско-украинский газовый конфликт вспыхнул в 2005 году. В декабре «Газпром» решил поднять цену для Украины с 50 до 230 долларов, чтобы заставить ее допустить россиян к управлению газопроводами и отказаться от бартера в оплате транзита²²⁷.

²²⁵ Гриб Н. Газовый император. С. 77.

²²⁶ Подробнее см.: Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 200.

²²⁷ Ведомости. 15 декабря 2005 года.

Но Украина не соглашалась покупать газ дороже 70–80 долларов. Поскольку «Газпром» и «Нафтогаз» не смогли в срок согласовать годовой контракт, с 1 января 2006 года поставки газа на Украину прекратились. Три дня Киев отбирал из трубы газ, предназначенный для Европы. На четвертый день Виктор Ющенко приказал договариваться любой ценой. Он объявил, что Украина согласна закупать газ по 95 долларов, а транзит для «Газпрома» подорожает с 1,09 до 1,6 доллара за 1000 куб. м на 100 км²²⁸.

Первая газовая война закончилась созданием СП «Укргазэнерго» между RosUkrEnergo и «Нафтогазом»²²⁹. RosUkrEnergo упрочил позиции, получив дополнительные объемы и выход на украинских потребителей. «Газпром» победил частично — проник на розничный рынок Украины. Зато Украина не отдала в управление «Газпрому» свои газопроводы и не допустила роста цены до 230 долларов.

В апреле 2006 года RosUkrEnergo заинтересовались министерство юстиции США и ФБР. Выяснилось, что собственником 45% из ее «австрийских» 50% является Дмитрий Фирташ, который был одним из владельцев EuralTransGas, еще 5% — у Ивана Фурсина.

В 2008 году правительство России и «Газпром» регулярно обвиняли Украину в неплатежах. В конце года Дмитрий Медведев потребовал, чтобы «Газпром» взыскал с Украины 2,4 млрд долларов долга, пригрозив, что иначе газ для Украины будет стоить 400 долларов²³⁰. К Новому году «Нафтогаз» перечислил RosUkrEnergo 1,5 млрд долларов. Стороны достигли и компромисса по ценам: «Газпром» согласился на 250 долларов при сохранении ставки транзита в 1,7 доллара. Но 31 декабря в переговоры вмешался Владимир Путин, сказав, что газ в Средней Азии закупали по 340 долларов — и Украине он будет стоить 370 долларов в I квартале: Москва требовала от Киева газовой капитуляции. 1 января «Газпром» прекратил поставки газа на Украину²³¹.

«Нафтогаз» по традиции начал отбирать из трубопроводов предназначенный европейцам газ. А после 7 января без газа осталась

²²⁸ Ведомости. 11 января 2006 года.

²²⁹ «Газпром экспорт» покупал газ в Средней Азии (около 60 млрд куб. м в год), продавал его на границе этих стран RosUkrEnergo (цена не раскрывается). RUE поставлял 55 млрд куб. м газа «Укргазэнерго» по 179,5 доллара, остаток экспортировал в Европу. «Укргазэнерго» 55 млрд куб. м продавал на Украине — промпредприятиям, «Нафтогазу» по 200 долларов. (См.: Ведомости. 6 марта 2008 года).

²³⁰ Ведомости. 21 ноября 2008 года.

²³¹ Подробнее см.: Гриб Н. Газовый император. С. 70.

и Европа: задвижки трубопроводов закрыли²³². От газовой блокады сильнее всего пострадали Болгария, Словакия, Молдавия, Сербия, Македония, Босния и Герцеговина, где доля российского газа достигает 97–100%. В больницах Словакии температура падала ниже нуля, закрывались школы в Болгарии.

13 января Россия объявила о завершении газовой войны, пообещав завтра возобновить экспорт газа в Европу. 17 января в Кремле прошла международная конференция по газу: Украине предложили создать Международный консорциум по техническому газу и предоставить кредит. 18 января премьеры России и Украины договорились о возобновлении транзита в Европу и о переходе на рыночные цены для Киева. 19 января «Газпром» и «Нафтогаз» подписали контракты на 2009–2019 годы со средней ценой 228 долларов. За скидку к цене «Газпром» платил в 2009 году за транзит по 1,7 доллара. Миллер назвал виновником войны RosUkrEnergo. 21–22 января восстановилась подача газа в Европу²³³.

В результате конфликта «Газпром» недополучил 2 млрд долларов выручки (стоимость газа, не поставленного в Европу и на Украину) и свыше 700 млн долларов экспортных пошлин. Но гораздо важнее то, что Россия утратила статус надежного поставщика энергоресурсов.

Поставки газа в Белоруссию. Белоруссия как союзное государство остается зоной «повышенной газовой ответственности» России. До 2002 года «Газпром» поставлял газ в Минск по российским ценам. Алексей Миллер решил изменить правила игры. «Газпром» предложил Белоруссии заплатить за дешевый газ (19 долларов) газопроводами. Предложение закрепили в соглашении 2002 года о газовом сотрудничестве. Оно предусматривало создание совместной компании, в которую Минск передаст свои газовые магистрали.

К осени 2003 года стало ясно, что Минск не собирается выполнять обязательства. Руководство Белоруссии настаивало на том, что активы «Белтрансгаза» надо оценивать не по балансовой стоимости (400 млн долларов), а по рыночной (5 млрд долларов), при этом требовало гарантий поставок газа по внутрироссийским ценам.

В конце 2003 года Лукашенко поставили ультиматум: или Минск выполняет подписанные соглашения, или «Газпром» повышает цену

²³² Smart Money. 19 января 2009 года.

²³³ Подробнее см.: Гриб Н. Газовый император. С. 101–102.

до 50 долларов. Минск отказался, и с 1 января 2004 года «Газпром» прекратил поставку газа Белоруссии, оставив без топлива ее и европейских соседей. Минску пришлось закупать более дорогой газ у других поставщиков²³⁴. Тогда больше всего пострадала Калининградская область — она оставалась без газа и тепла при минусовой температуре больше суток. Брюссель впервые после распада СССР заговорил о новом русском оружии и угрозе²³⁵.

Летом 2004 года «Газпром» и «Белтрансгаз» заключили договор о поставках газа в Белоруссию в 2004 году (10,2 млрд куб. м по 46 долларов), а также о транзите газа (0,75 доллара). В 2005–2006 годах поставки велись по той же цене. Но в 2006 году после избрания Александра Лукашенко на третий срок «Газпром» посулил повысить цены, напомнив, что вопрос с «Белтрансгазом» так и не был решен.

Только 31 декабря 2006 года, грозя прекратить поставки газа, Россия смогла заключить пятилетний контракт и соглашение о покупке 50% в «Белтрансгазе» за 2,5 млрд долларов. Белоруссия же получила самую комфортную среди стран бывшего СССР формулу расчета цены на газ.

Но в 2007 году, чтобы смягчить экономический кризис в стране, Белоруссия перестала платить за газ. Тогда к августу «Газпром» снизил давление в газопроводах: пусть в Белоруссию идет столько газа, за сколько она платит. Начался очередной газовый конфликт, который завершился тем, что Минск за газ платить согласился, но повысил пошлины на российскую нефть, транспортируемую через Белоруссию²³⁶.

Среднеазиатский газ. В богатой газом Средней Азии «Газпром» стремится установить контроль над поставками газа в Европу, чтобы не пустить на европейский рынок конкурентов. Страны региона не имеют собственного выхода к внешним потребителям, и их магистральные газопроводы «завязаны» на ЕСГ «Газпрома». «Газпром» приобретает среднеазиатский газ, поскольку своего не хватает, а его закупки до последнего времени были дешевле, чем освоение Ямала и арктического шельфа. Концерн берет газ в Средней Азии по более низким ценам, а продает в Европу по более высоким. Дело выгодное, но «Газпром» попадает в опасную зависимость от иностранцев.

²³⁴ Подробнее см.: Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 201.

²³⁵ Гриб Н. Газовый император. С. 46.

²³⁶ Панюшкин В., Зыгарь М. «Газпром»: новое русское оружие. С. 143.

«Газпром» начал переходить с собственных запасов на среднеазиатский газ в 2002 году. Тогда Россия подписала со странами региона долгосрочные контракты на покупку их газа и совместную реализацию добычных проектов. Первым шагом к укреплению позиций «Газпрома» в Средней Азии стало созданное в 2002 году «Газпромом» и «КазМунайГазом» СП «КазРосГаз» — монопольного покупателя казахского газа с месторождений Тенгиз и Карачаганак. Кроме того, после тяжелейших переговоров в октябре 2004 года на базе Оренбургского ГПЗ «Газпрома» было создано СП, в котором 50% принадлежит «КазМунайГазу». Это СП должно было «замкнуть» на Россию переработку газа с Карачаганака. Если в 2003 году «КазРосГаз» закупал карачаганакский газ по 14 долларов, то в 2004 году согласился уже на 60 долларов. На уступки «Газпрому» пришлось идти потому, что в противном случае газ Карачаганака нашел бы путь к потребителю в обход России.

В 2002 году «Газпром» подписал соглашение до 2013 года с Узбекистаном на покупку 10 млрд куб. м в год. Годом позже «Газпром» стал оператором по транспортировке среднеазиатского газа через Узбекистан, а в 2004 году концерн и «Узбекнефтегаз» подписали 15-летнее соглашение о разделе продукции по добыче газа на месторождении Шахпахты с запасами 7,7 млрд куб. м²³⁷.

В 2008 году «Газпром» купил 66,1 млрд куб. м среднеазиатского газа за 8 млрд долларов, в том числе 42,3 млрд куб. м в Туркменинии²³⁸.

Туркмения. С этим крупнейшим производителем природного газа в Центральной Азии, где в 2008 году было добыто 66 млрд куб. м газа, у «Газпрома» отношения складываются сложно. В 2003 году он заключил с «Туркменнефтегазом» 25-летний контракт на покупку 1,8 трлн куб. м газа: в 2004–2006 годах — 5–10 млрд куб. м по 44 долларов, а с 2007 года — 60–80 млрд куб. м. Но в 2006 году Сапармурат Ниязов предупредил, что цены возрастут до 100–125 долларов. Россия и Украина запротестовали, хотя потом «Газпром» согласился на 100 долларов.

Переговорная позиция Ниязова была сильна: его обхаживали американцы, предлагая другие маршруты транспортировки туркменского газа на Запад, в том числе Транскаспийский газопровод

²³⁷ Нефть и капитал. 2004. № 11.

²³⁸ <http://www.gazprom.ru/production/central-asia/>

мощностью 30 млрд куб. м в год от туркменского берега Каспия к Турции. После кончины туркменбаши в 2006 году его преемник Гурбангулы Бердымухаммедов стал ориентироваться на альтернативные России рынки. В Ашхабад устремились делегации США и Евросоюза, заверявшие в готовности инвестировать в ТЭК страны и платить конкурентные цены за туркменский газ. В итоге Бердымухаммедов предложил ввести европейскую цену для России с 2009 года, а не с 2011 года²³⁹.

В мае 2007 года президенты России, Казахстана и Туркмении подписали декларацию о строительстве Прикаспийского газопровода (ПКГ) мощностью 30 млрд куб. м для доставки казахского и туркменского газа в Россию. Начать строительство планировали в 2009 году²⁴⁰. ПКГ наносил серьезный удар по Nabucco — два проекта, завязанные на туркменский газ, одновременно реализовать невозможно. Но после подписания в мае 2008 года Туркменистаном и ЕС меморандума о взаимопонимании по энергетике позиции России ослабли²⁴¹.

Ситуация изменилась после визита президента Дмитрия Медведева в Ашхабад в июле 2008 года, когда Бердымухаммедов подтвердил свою приверженность газовому сотрудничеству с Россией. 25 июля «Газпром» подписал соглашение об участии в газовых проектах в Туркмении²⁴². Казалось, Россия останется ее главным газовым партнером, закрепив контроль над туркменскими газотранспортными сетями²⁴³.

Но у ПКГ есть конкурент — газопровод «Туркменистан — Китай». Летом 2007 года «Туркменгаз» и CNPC договорились о поставках в КНР с 2009 года до 30 млрд куб. м в год и начали строить трубу в Китай через Узбекистан и Казахстан. А в августе 2008 года Ашхабад предложил Пекину увеличить поставки до 40 млрд куб. м. Ведь если раньше объемы газовых запасов Туркмении вызывали вопрос, то в октябре 2008 года британская Gaffney, Cline & Associates объявила, что месторождение Южный Йолотань-Осман содержит 4–14 трлн куб. м газа²⁴⁴.

²³⁹ Гриб Н. Газовый император. С. 207.

²⁴⁰ <http://www.gazprom.ru/production/projects/pipelines/pg/>

²⁴¹ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 1981.

²⁴² Нефтегазовая вертикаль. 2008. № 19. С. 89.

²⁴³ Smart Money. 7 июля 2008 года.

²⁴⁴ <http://www.oilandgasinsight.com/file/69910/gaffney-cline-associates-reveals-turkmen-reserves-potential.html>

В марте 2008 года Туркмения, Казахстан и Узбекистан объявили, что переводят «Газпром» на европейские цены с 2009 года. «Газпром» воспринял новость крайне спокойно. Ведь на тот момент цена в Европе превысила 370 долларов. На этом фоне 130 долларов, которые «Газпром» платил Ашхабаду, выглядели смешно. Да и основной удар от повышения цен пришелся бы на Украину как на потребителя среднеазиатского газа²⁴⁵.

Кремль ожидал, что с переходом России на мировую цену вопрос об экспорте газа в другие страны просто отпадет. Но в начале 2009 года на переговорах с Туркменией в Кремле сорвалось заключение соглашения о газопроводе «Восток — Запад», который должен снабжать газом ПКГ. Подписать документ планировали по итогам переговоров. Однако среди подписанных соглашений его не оказалось. На вопрос журналистов: «Почему?» — Алексей Миллер тихо произнес: «Уходим», — и пошел к выходу²⁴⁶.

Кроме того, конфликт между партнерами вспыхнул из-за взрыва туркменского газопровода весной 2009 года. «Газпром» прекратил закупки туркменского газа в апреле, когда у него резко упали продажи. В 2008 году «Газпром» покупал у Туркмении газ по 145 долларов. В I квартале 2009 года, готовясь к европейской цене, предложил уже 375 долларов²⁴⁷, но не выдержал таких расходов²⁴⁸. 7 апреля концерн заявил, что снизит закупки. Но, по мнению Туркмении, выполнил угрозу слишком быстро: ее система не выдержала, и один из участков трубопровода взорвался. Аварию ликвидировали, но поставки не возобновились, камнем преткновения стала цена топлива. Взрыв сыграл на руку Nabucco — Туркмению и так тяготила трубопроводная зависимость от России²⁴⁹.

Лишь в декабре 2009 года подписали поправки к долгосрочному контракту на поставки туркменского газа: они возобновились с января 2010 года по европейским ценам²⁵⁰.

²⁴⁵ Smart Money. 17 марта 2008 года.

²⁴⁶ Ведомости. 26 марта 2009 года.

²⁴⁷ В январе 2009 года Владимир Путин говорил, что в среднем азиатский газ стоил 340 долларов (против 50 долларов в России и 383 долларов в Европе).

²⁴⁸ Ведомости. 19 октября 2009 года.

²⁴⁹ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 11. С. 67.

²⁵⁰ <http://www.gazprom.com/press/news/2009/december/article73501/>

Сотрудничество с нефтегазодобывающими странами

«Газпром» давно провозгласил, что будет глобализоваться для усиления своих позиций в мире и для роста капитализации. При этом Россия, как в свое время СССР, ищет стратегических союзников за рубежом среди близких ей по духу стран. «Газпром» служит инструментом Кремля по укреплению политических связей с нефтегазодобывающими государствами. Так, с 2005 года концерн работает в Венесуэле, а в 2008 году создал СП с боливийской YPFV и французской Total. «Газпром» также присутствует в Индии и Вьетнаме.

Летом 2006 года много шума в Европе наделало подписание «Газпромом» и алжирской Sonatrach меморандума о взаимопонимании. Опасались, что альянс двух компаний может привести к росту цен в Европе, ведь «Газпром» и Sonatrach поставляют 36% потребляемого в ЕС газа²⁵¹. Из этого начинания мало что вышло (Франция сделала все, чтобы не допустить альянса), но меморандум объединил европейцев в противостоянии российской газовой экспансии. В качестве утешительного приза в 2009 году «Газпром» приобрел у Sonatrach 49% в алжирском проекте «Эл Ассел».

«Газпром» с 2007 года активизировался в Ливии, получив активы от BASF и выиграв тендеры на лицензии. Концерн ведет переговоры по покупке у Eni ее доли в ливийском проекте «Элефант»²⁵².

В 2008 году «Газпром» объявил, что хочет добывать газ в Нигерии и вложить 1–2,5 млрд долларов в обмен на доступ к недрам²⁵³. Нигерия – страна с крупнейшими доказанными запасами газа в Африке, но там повстанцы лихо взрывают объекты нефтегазовой инфраструктуры. Нигерия, кроме того, предложила «Газпрому» участвовать в строительстве Транссахарского газопровода, который может стать крупным источником поставок газа в Европу²⁵⁴.

Запад пугала и перспектива образования «газовой ОПЕК». С этим предложением к России обратился президент Ирана, идею поддержал Уго Чавес. В принципе, создание «газовой ОПЕК» невозможно: газовый рынок – в отличие от нефтяного – не является глобальным. Цена на газ зависит от биржевой цены нефти. Цель экспортеров

²⁵¹ Ведомости. 9 августа 2006 года.

²⁵² Ведомости. 10 июня 2009 года.

²⁵³ Ведомости. 9 января 2008 года.

²⁵⁴ ИА «Финмаркет». 7 июня 2008 года.

газа – держать рынок в напряжении и взвинчивать цены. В ответ на угрозу создания «газовой ОПЕК», которую американцы назвали «вымогателем и рэкетом», еврокомиссар по энергетике Андриис Пиелбалгс заявил, что создание картеля вынудит ЕС форсировать развитие атомной и угольной энергетики²⁵⁵.

В октябре 2008 года Россия, Иран и Катар снова заговорили о создании «газовой ОПЕК». Еврокомиссия традиционно ответила, что если такая организация появится, то комиссия будет вынуждена «пересмотреть свою энергетическую политику»²⁵⁶. В результате в 2008 году «Форум стран – экспортеров газа», которые добывают 37% газа в мире, из неформального объединения стал официальной организацией²⁵⁷. В отличие от ОПЕК, ее устав не предполагает согласования объемов добычи.

«Газпром» в Европе

К началу 2000-х годов имидж нашей страны на Западе улучшился, и энергетическое сотрудничество с Россией стало приоритетом для ЕС. Повышение эффективности экспорта газа оказалось первой задачей, которую поставил перед «Газпромом» Владимир Путин. Рецепты: отказ от посредников и приобретение газотранспортных и распределительных активов в Европе. Как сказал Александр Медведев, «приоритет новой экспортной политики «Газпрома» состоит в выходе на конечного потребителя»²⁵⁸. Российская монополия хотела воспользоваться плодами либерализации энергетики Европы. Но ЕС заинтересован в диверсификации источников газа – ведь Европа импортирует 44% потребляемого газа, а к 2030 году эта доля может достичь 64%. Финляндия получает газ только из России, а Польша и Венгрия зависят от нашего топлива на 90%²⁵⁹.

Постепенно политические отношения России с Евросоюзом стали ухудшаться, что сказалось и на газовом сотрудничестве. Первые попытки «Газпрома» купить активы (в Германии, Румынии и Венгрии) провалились. Брюссель не скрывал, что ЕС не заинтересован в расширении присутствия «Газпрома» на своем газовом рынке. Тогда

²⁵⁵ Ведомости. 9 апреля 2007 года.

²⁵⁶ Нефтегазовая вертикаль. 2008. № 20. С. 26–27.

²⁵⁷ Ведомости. 24 декабря 2008 года.

²⁵⁸ Нефтегазовая вертикаль. 2008. Специальный выпуск. С. 6.

²⁵⁹ Ведомости. 21 апреля 2006 года.

«Газпром» предложил европейцам сделку — долю в российских добычных проектах за допуск к конечному потребителю. Был достигнут некоторый успех — например, с BASF. Но в целом предложения западных партнеров по обмену казались «Газпрому» неадекватными.

Ситуация накалилась до предела в 2006 году в истории с британской энергетической компанией Centrica. «Газпром» давно мечтал добраться до потребителей в Англии и захватить до 20% британского рынка газа. Великобритания первой либерализовала свой газовый сектор, и розничные цены там в 2005 году достигали 1200–1500 долларов. «Газпром» же тогда поставлял газ в Европу по 180–200 долларов. Монополия планировала «приобретение существующих игроков», продававших газ конечным потребителям²⁶⁰. Но ее планы пришлось не по вкусу британским политикам. Стоило появиться информации, что концерн интересуется Centrica, как местные чиновники забеспокоились, не является ли «Газпром» инструментом Кремля. Правительство стало разрабатывать поправки в законодательство, позволяющие накладывать вето на сделки, угрожающие национальной безопасности.

В ответ Путин заявил, что «Газпром» ищет новые рынки, поскольку на старых — в Европе — ему не позволяют развивать бизнес. Именно тогда «Газпром» договорился с китайской CNPC о поставках газа и объявил Америку приоритетным рынком. Западные комментаторы политики Москвы ввели в обиход термин «энергетический шантаж»²⁶¹.

Зато крепнет сотрудничество «Газпрома» с итальянской Eni. Дружба между Владимиром Путиным и премьер-министром Италии Сильвио Берлускони облегчает отношения между компаниями. Eni была партнером «Газпрома» по «Голубому потоку», работала на Северо-Астраханском месторождении, купила для концерна активы «ЮКОСа». В мае 2005 года бывший глава Eni Витторио Минкато, которого премьер Берлускони упрекал за пассивность в установлении отношений с Россией, решил подписать стратегическое соглашение с «Газпромом», дающее ему право поставлять 2 млрд куб. м газа в Италию. Вскоре Минкато покинул свой пост, а через несколько месяцев — уже при Паоло Скарони — соглашение расторгли со скандалом на всю Европу. Оппозиция подняла в парламенте

²⁶⁰ Ведомости. 18 апреля 2006 года.

²⁶¹ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 202.

вопрос о сомнительном составе учредителей компании Central Italian Gas Holding, которой Eni передала право поставок этого газа в Италию²⁶².

В ноябре 2006 года Eni и «Газпром» подписали соглашение о стратегическом партнерстве. А с 2007 года монополия получала право напрямую продавать итальянцам 3 млрд куб. м газа в год²⁶³. «Газпром» претендует на долю в Eni Power, которая производит и продает электроэнергию по Италии. Переговоры ведутся об участии концерна в ливийских активах Eni и в заводе СПГ в Египте.

В целом европейское наступление «Газпрома» идет с переменным успехом. Больших достижений он добился в Австрии: договорился о получении 50% в Central European Gas Hub — операторе газораспределительного узла в австрийском Баумгартене, который должен стать конечной точкой «Южного потока». Но при этом провалилась попытка «Газпрома» и «ЛУКОЙЛа» приобрести акции испанской Repsol — против выступило правительство Испании.

На газовый диалог России с Европой влияет и Энергетическая хартия. Европа настаивала на ее ратификации Россией. «Мы хотим прояснить, что мы предлагаем безопасность выполнения соглашений и ожидаем того же от России, особенно это касается правовой надежности контрактов и выхода на российский рынок», — сказала Ангела Меркель в 2006 году на саммите ЕС²⁶⁴. Россия же (в лице «Газпрома») категорически против. Александр Медведев в 2006 году заявил: «Хартия в ее нынешнем варианте — антироссийский документ, который не будет ратифицирован без серьезных изменений»²⁶⁵. Главные претензии «Газпрома» вызывает транзит. Дело в том, что договор к Энергетической хартии²⁶⁶ включает обязательство государств-членов облегчить транзит энергетических материалов через свою территорию. А для «Газпрома» его газопроводы неприкосновенны.

²⁶² Подробнее см.: Нефтегазовая вертикаль. 2008. № 19. С. 38.

²⁶³ Нефть и капитал. 2008. № 8. С. 71.

²⁶⁴ Нефть и капитал. 2006. № 10.

²⁶⁵ Гриб Н. Газовый император. С. 25.

²⁶⁶ Энергетическую хартию подписали в Гааге в 1991 году 53 государства как политическое обязательство по сотрудничеству в энергетике. Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) был заключен в Лиссабоне в 1994 году и вступил в силу в 1998 году. Россия подписала ДЭХ в 1994 году и применяет его на временной основе.

Китай

В новом десятилетии завязались отношения между «Газпромом» и Китаем. Сначала в мае 2001 года Россия и Китай подписали протокол о намерениях по поставкам в КНР газа с западносибирских месторождений. В октябре 2004 года в ходе визита Владимира Путина в Китай руководители «Газпрома» и CNPC заключили соглашение о стратегическом сотрудничестве. Документ обозначил потребности КНР в российском газе — 20 млрд куб. м в год. Тогда надеялись, что поставки начнутся в 2010 году. В марте 2006 года (во время нового официального визита в Китай) «Газпром» и CNPC подписали «Протокол о поставках природного газа из России в Китай», которые должны были пойти с 2011 года в объеме 68 млрд куб. м.

Казалось, соглашение 2006 года — важный этап в реализации российских планов по диверсификации экспорта «голубого топлива». Однако было неясно, хватит ли у «Газпрома» газа, чтобы выполнить свои экспортные обязательства перед Европой, удовлетворить растущий внутренний спрос и наладить поставки в Китай. «Газпром» намеревался качать газ в Китай по двум направлениям: по западному (проект «Алтай» мощностью 30 млрд куб. м западносибирского газа) и по восточному. «Алтай» не был реализован, но свою политическую роль он сыграл: показал Европе, что Россия готова перенаправить газ на Восток²⁶⁷.

Виктор Христенко признал, что ключевой вопрос переговоров «Газпрома» с Китаем — цена на газ. Взаимопонимание никак не достигается, а без него газопровод в Китай не будет построен, поскольку основа для решения о строительстве трубы — долгосрочные контракты на поставку газа²⁶⁸. Александр Медведев тогда заметил, что «переговоры непростые, китайцы — искусные переговорщики, это известно всем, кто сталкивается с ними, о чем бы ни шла речь»²⁶⁹. А ведь российский газ конкурирует с дешевым местным углем, которым богат Китай.

Осень 2009 года. Официальный визит в Китай премьера Владимира Путина. В новой версии соглашения — те же два газопровода, так и не начатые до сих пор. Уложиться в срок до 2011 года не удастся. Объемы поставок те же, но их начало из Западной Сибири сдвинулось

²⁶⁷ Нефть и капитал. 2006. № 12.

²⁶⁸ Ведомости. 28 апреля 2008 года.

²⁶⁹ Нефтегазовая вертикаль. 2007. № 7. С. 42.

на 2014–2015 годы. Газ из Восточной Сибири пойдет с Чайнды, запуск которой запланирован на 2016 год. «Газпром» потерял время в переговорах с Китаем: даже если концерну удастся выдержать новые сроки, на китайском рынке его опередила Туркмения. В конце 2009 года она запустила газопровод в КНР²⁷⁰.

Кризис 2008–2009 годов

В 2008 году жизнь казалась «Газпрому» безоблачной. Президентом страны стал его бывший председатель совета директоров и верный защитник. Лицензии на федеральные месторождения сыпались как из рога изобилия. Правда, энергетику в правительстве стал курировать вице-премьер Игорь Сечин, председатель совета директоров давнего конкурента «Газпрома» — «Роснефти».

Капитализация концерна рвалась ввысь. В июне 2008 года Миллер пообещал, что через 7–10 лет она достигнет 1 трлн долларов. Его надежды питала цена нефти, которая летом превысила 145 долларов за баррель. Он считал, что цена уже в «обозримой перспективе» должна приблизиться к 250 долларов²⁷¹.

Но тут грянул кризис. «Газпром» не сразу осознал серьезность ситуации. В конце 2008 года Миллер говорил, что инвестиционная программа «Газпрома» на 2009 год составит 920 млрд рублей — на 12% больше рекорда 2008 года²⁷². Господдержку концерну в кризис пообещал министр энергетики Сергей Шматко. Правда, звучали и отрезвляющие голоса: газовая отрасль «более инертна», чем нефтяная, и потому серьезнее пострадает от кризиса и будет дольше восстанавливаться, предупредил Владимир Путин²⁷³. Так и вышло. Уже в январе 2009 года добыча «Газпрома» упала на 13,7%. Но тогда главной причиной был конфликт с Украиной. Потом стал сказываться кризис. В мае спад составил 34,5%²⁷⁴.

Пришлось экономить на инвестиционной программе, которую урезали на 24%. На 30% снизились капвложения на Ямале, ведь отложили на год запуск Бованенково. Другие статьи экономии — «Сахалин-2», «Северный поток», Штокман. Зато газопровод

²⁷⁰ Ведомости. 12 октября 2009 года.

²⁷¹ Ведомости. 10 сентября 2008 года.

²⁷² Ведомости. 8 декабря 2008 года.

²⁷³ Ведомости. 2 ноября 2009 года.

²⁷⁴ Ведомости. 3 июня 2009 года.

до Владивостока для саммита АТЭС-2012 получил 50 млрд вместо 11,5 млрд рублей²⁷⁵.

Потеря европейского рынка в 2009 году для «Газпрома» была рекордной: доля концерна снизилась в I квартале 2009 года до 16%, хотя летом 2008 года она доходила до 31%. Причем спрос на газ в 23 странах Европы снизился в I квартале лишь на 5%, а поставки «Газпрома» в эти государства рухнули на 35%. Главная причина провала — слишком высокие цены «Газпрома» по сравнению с конкурентами²⁷⁶.

За 2009 год в России были добыты 527,5 млрд куб. м газа — на 12% меньше, чем в 2008 году²⁷⁷. Это самый низкий показатель за всю историю России. И США, которые стали активно осваивать свои огромные запасы сланцевого газа, обогнали нас по объему добычи «голубого топлива».

Зато в кризис изменилось отношение к иностранцам: в сентябре 2009 года на совещании в Салехарде, куда позвали лидеров мировой энергетики, Владимир Путин предложил им участвовать в создании на Ямале крупного центра по производству СПГ, «заплатив за вход» технологиями, инвестициями и содействием в прорыве российского газа на новые рынки²⁷⁸.

Кризис остро поставил вопрос перед «Газпромом»: как жить дальше в новых условиях, ведь глобальный спрос на газ восстановится не скоро. Сможет ли «национальное достояние» приспособиться к таким экономическим реалиям?

²⁷⁵ Ведомости. 30 сентября 2009 года.

²⁷⁶ Ведомости. 28 октября 2009 года.

²⁷⁷ BP Statistical Review of World Energy. June 2010. P. 24.

²⁷⁸ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 22. С. 14–16.

РОССИЙСКАЯ НЕФТЯНАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ, КОТОРЫЕ ПОТряСЛИ МИР

Пусенкова Нина Николаевна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН

1980-е годы

История и СССР, и Российской Федерации неразрывно связана с историей нефтяной промышленности. Доказанные запасы нефти России не так уж велики: в 2008 году 79 млрд баррелей, или 6,3% мировых запасов. Для сравнения: у главной нефтяной страны мира – Саудовской Аравии – 264 млрд баррелей, или 21% мировых запасов. Зато по дневной добыче мы успешно конкурируем с ближневосточным королевством – соответственно, 9,8 млн и 10 млн баррелей¹.

За счет «черного золота» Советский Союз всегда решал свои внутриэкономические и внешнеполитические задачи. Пока мировая цена на нефть была высока, социалистическая система хозяйствования держалась, хотя в ней вызревали острейшие противоречия. Но когда в 1980-х годах наступил длительный период низких цен, она развалилась.

Сегодняшние силы и слабости российской нефтянки уходят корнями в ее социалистическое прошлое. Нефтяная промышленность начала болеть задолго до распада СССР. Руководство Советского Союза твердо верило, что нефтяная промышленность – основной

¹ BP Statistical Review of World Energy. June 2009. P. 6, 8.

источник валютных поступлений, опора бюджета и грозное оружие внешней политики — не имеет пределов роста. При этом оно не хотело видеть, что в отрасли накапливались серьезнейшие проблемы.

Еще в 1970-х годах центр нефтедобычи сместился в Западную Сибирь, но основные районы потребления находились в Европейской части страны. Неуклонно росли издержки производства, ведь работать приходилось в экстремальных условиях, а нефть перевозить на огромные расстояния.

Для выполнения пятилетних планов нефтяники вели добычу на нескольких западносибирских гигантах и почти не вводили в работу средние и мелкие месторождения. А поскольку регулярно открывались все новые богатейшие запасы, о повышении нефтеотдачи не думали. К примеру, технология гидроразрыва пластов, разработанная в середине прошлого века в Советском Союзе, оказалась невостребованной, и сейчас приходится закупать ее за рубежом.

В те времена безудержно наращивали добычу и экспорт нефти, а о геологоразведке и развитии инфраструктуры забывали. Месторождения разрабатывали недопустимо высокими темпами и ценнейшие из них загубили. У супергиганта Самотлора с начальными запасами нефти 6,5 млрд тонн пик добычи (154 млн тонн) пришелся на 1980 год. Месторождение кормило почти всю страну: на заработанные им нефтедоллары за рубежом приобретались продукты питания и потребительские товары. Эти же нефтедоллары тратились на достижение сомнительных внешнеполитических целей. Потом добыча на Самотлоре стала быстро падать: до 60 млн тонн в 1990 году и 20 млн тонн в 1995 году².

Нефтяные производственные объединения сами не экспортировали добытую ими нефть. Этим занимался созданный в 1931 году монополист «Союзнефтеэкспорт» (с 1992 года — «Нафта-Москва»). А импортное оборудование для нефтяников закупал, расплачиваясь западносибирской нефтью, «Машиноимпорт», поскольку отечественное машиностроение не смогло наладить выпуск современной нефтепромысловой техники. Поэтому нефтедобывающие объединения, работавшие за «железным занавесом», не имели опыта взаимодействия с иностранными партнерами и правильных представлений о мировых рынках.

² Подробнее см.: Gustafson Thane. Crisis Amid Plenty. The Politics of Soviet Energy under Brezhnev and Gorbachev. Princeton University Press, 1989.

Когда осваивали Западную Сибирь, первыми туда пришли нефтяники и лишь потом строительные и другие вспомогательные службы. Значит, начальникам нефтегазодобывающих управлений в Тюменской области, кроме нефтедобычи, приходилось заниматься строительством коровников, бань, школ и кинотеатров, чтобы обеспечить приемлемые условия жизни рабочим и уменьшить текучесть кадров.

А экологическое варварство при освоении новых регионов... Одна «сибирская технология» чего стоит: когда строили нефтепровод Усть-Балык — Омск, деревья рубили, а пни выкорчевывали взрывчаткой. Потом бульдозерами сдвигали горы древесины в сторону, где она гниет и ныне. Критикам же напоминали, что чем быстрее работаем, тем больше нефти добудем.

Руководство страны держало нефтяную промышленность под тотальным контролем: даже начальников сибирских нефтегазодобывающих управлений назначали с разрешения ЦК КПСС. Однако при этом не прислушивались к профессионалам-нефтяникам, предупреждавшим о грядущих бедах³. И они не заставили себя ждать.

Структура новых запасов ухудшалась: нефть оказывалась все более вязкой, залегала все глубже, крупные открытия делались реже, запуск новых месторождений обходился дороже. Если в 1975 году новая скважина в Тюменской области давала 138 тонн нефти в сутки, то в 1994 году — лишь 10–12 тонн⁴.

Первый кризис грянул в 1977–1978 годах, когда в Западной Сибири впервые упала добыча нефти. Из спада выбрались, бросив все силы страны на развитие региона. А в 1982 году Тюмень не осилила годовой план по добыче. Застой продолжался еще четыре года. Второй кризис тоже преодолевали привычными авральными методами — мощным вливанием капиталовложений и рабочей силы. Правда, возникли и новые тенденции: часть заданий по нефтедобыче перенесли с Тюменской области на Азербайджан и Казахстан, развивали социальную инфраструктуру, укрепляли техническую базу отрасли. Титаническими усилиями падение приостановили, и в 1987–1988 годах вышли на пик

³ Подробнее см.: Tchurilov L., Gorst I., Poussenkova N. Lifeblood of the Empire: The Personal History of the Rise and Decline of the Soviet Oil Industry. PIW Publications, 1996.

⁴ Алекперов В.Ю. Вертикально-интегрированные нефтяные компании России. Москва, 1996. С. 13.

в 570 млн тонн. Но потом нефтедобыча опять безудержно покатилась вниз и в 1996 году упала до абсолютного минимума в 301 млн тонн. К тому же нефтяники недополучали материально-технические ресурсы, необходимые для поддержания скважин в рабочем состоянии. В результате они деградировали, лавинообразно росло число неработавших скважин: 1989 год – на 2,1 тыс., 1990 год – на 6,7, 1991 год – на 5,9, 1992 год – на 7,4 тыс. К 1995 году не работали 22 тыс. из 140 тыс. скважин⁵.

Проблемы обострились из-за политической нестабильности и экономического кризиса. К тому же с распадом Союза были разорваны хозяйственные связи с предприятиями бывших республик, производившими важнейшую для отрасли продукцию. Например, в Азербайджане выпускалось 40% нефтепромыслового оборудования, а Украина специализировалась на трубах нефтяного сортамента. Танкерный флот остался в Прибалтике. России досталось всего четыре порта (Новороссийск, Туапсе, Находка и Владивосток), которые пропускали только 40 млн тонн нефти в год.

Скверно обстояло дело и в нефтепереработке. Когда в СССР строили нефтеперерабатывающие заводы (НПЗ), автомобили считались роскошью, качественный бензин не требовался и основным нефтепродуктом был мазут. НПЗ вводили в эксплуатацию в основном с конца 1940-х до середины 1960-х годов. После 1966 года построили всего 7 новых заводов. В РСФСР был открыт только Ачинский НПЗ, остальные 6 – на территории союзных республик. Поэтому после распада СССР Россия унаследовала самые старые предприятия с низкой глубиной переработки – около 67% против 85–95% в развитых странах⁶. Так что и за рубежом они поставляли первичные нефтепродукты, которые доводили до кондиции уже в странах-потребителях.

Таким образом, России досталась больная нефтяная промышленность, подорванная плановой экономикой. Лечить ее пришлось рыночными лекарствами. Готовых рецептов не было – восстанавливали отрасль методом проб и ошибок.

⁵ Hudson J., Poussenkova N. Russian Oil: Industry Background and Status. London: Salomon Brothers publications, 1996. P. 16.

⁶ Нефтепереработка в России: состояние и перспективы развития // БДО Юникон. Июнь 2007. С. 3.

1990-е годы

Первые ростки рыночных отношений в нефтяной промышленности проклюнулись еще до распада Советского Союза, хотя основные рыночные преобразования в секторе начались уже в Российской Федерации. С 1 января 1988 года был введен в действие Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июля 1987 года № 7284-ХІ, давший предприятиям хозяйственную самостоятельность.

Правовой базой для создания совместных предприятий (СП) с зарубежными компаниями стал Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 года № 1545-1, но первое СП в нефтяной промышленности («Юганскфракмастер») было образовано еще в 1989 году сервисной фирмой Canadian Fracmaster и «Юганскнефтегазом». Настоящий бум их открытия пришелся на 1991–1992 годы. Инициаторами создания СП выступали директора нефтедобывающих объединений: их экспортная квота была невелика, а совместные предприятия могли вывозить до 100% добычи. К 1995 году в России насчитывалось около 70 нефтяных СП, хотя реально из них работало порядка 40.

В 1990 году было образовано арендное предприятие «Черногорнефть», выделившееся из производственного объединения «Нижневартовскнефтегаз». «Черногорка» получила от него в аренду 12 месторождений. Еще до массовой приватизации нефтяной отрасли ее акционировал и возглавил Борис Волков. На момент создания вертикально-интегрированных компаний (ВИНК) «Черногорнефть» была единственным нефтяным предприятием, где государство не имело контрольного пакета и чьи акции были хорошо раскручены на вторичном рынке.

Важной вехой в подготовке отрасли к рыночным преобразованиям стал Указ Президента СССР «О неотложных мерах по обеспечению стабильной работы базовых отраслей народного хозяйства» от 16 мая 1991 года № УП-1977, который дал нефтяникам, газовикам, химикам и металлургам право самостоятельно продавать до 10% продукции по договорным ценам и экспортировать до 10% товаров.

Ускоряя движение к рынку, Борис Ельцин 8 августа 1991 года заявил, будучи в Тюмени, что Россия заберет под свою юрисдикцию нефтяную и газовую промышленность, оставив союзному центру только оборонку, железные дороги и электричество. Он пообещал

предоставить в распоряжение тюменцев треть добываемой нефти, разрешить продажу ее и газа по свободным ценам, позволил не отчислять до 40% валюты в союзный бюджет, но предупредил, что Тюмень больше ни копейки не получит от Москвы⁷.

Органы управления топливно-энергетическим комплексом

В начале 1990-х годов формировались государственные органы, регулировавшие топливно-энергетический комплекс (ТЭК). Одним из ключевых ведомств стало Министерство топлива и энергетики России, созданное 28 февраля 1991 года. Сначала его возглавил бывший заместитель министра топлива и энергетики СССР Анатолий Дьяков. Почти сразу его сменил Владимир Лопухин, который к маю 1992 года должен был разработать единую концепцию реформ в ТЭКе. Лопухин вышел из академической среды, не имел опыта правительственной работы, и «нефтяные генералы» встретили его в штыки.

В мае 1992 года Лопухин предложил оставить регулируемые цены на газ и электроэнергию и отпустить цены на нефть. Ведь необходимость реформы цен на энергоносители стала очевидна сразу после либерализации цен на большинство товаров. Например, «Нижневартовскнефтегаз» в 1990–1991 годах оказался не в состоянии выполнять задания по добыче нефти для государственных нужд. Дело в том, что фиксированная цена на нефть в 1991 году (60 рублей за тонну) при росте цен на оборудование, материалы и услуги в 2–3 и даже в 10 раз не позволяла ему рассчитаться с долгами и не оставляла средств на производственную деятельность⁸. Чтобы спасти одно из крупнейших объединений страны от финансового краха, Минтопэнерго выделило ему дополнительные экспортные квоты (2,5 млн тонн во втором полугодии 1992 года)⁹.

Кроме либерализации цен, Минтопэнерго хотело ввести налоговые льготы, чтобы стимулировать накопление в нефтегазовом комплексе. Оно разработало проект структурной реформы для привлечения иностранных инвестиций. Ельцин не одобрил концепцию Лопухина и весной отправил его в отставку. 30 мая 1992 года

⁷ Власть. 12 августа 1991 года. № 32.

⁸ Архив Росэнерго. Оп. 1. Д. 5. 30 июля 1991 года. Л. 110–112.

⁹ Архив Росэнерго. Оп. 1. Д. 302. 10 декабря 1992 года. Л. 15–16.

на его место был назначен заместитель председателя правительства по топливно-энергетическому комплексу Виктор Черномырдин.

Но идеи Лопухина победили: уже в сентябре 1992 года прямой контроль над ценами на нефть и нефтепродукты был заменен косвенным регулированием. А в феврале 1995 года было отменено и госрегулирование цен на нефть, однако сохранено администрирование тарифов на транспортировку нефти.

Кадровая чехарда в Минтопэнерго продолжалась все 1990-е годы: за десятилетие сменилось с десятков министров. Среди них были влиятельные нефтяники и газовики Юрий Шафраник (бывший глава администрации Тюменской области) и Петр Родионов (генеральный директор «Лентрансгаза» и член совета директоров «Газпрома»), реформаторы, не имевшие опыта работы в отрасли, – Борис Немцов и Сергей Кириенко. Министром побывал и Сергей Генералов, который раньше занимал высокие должности в «Роспроме», «МЕНАТЕПе» и дружил с тогдашним премьером Сергеем Кириенко, и ярый государственный Виктор Калужный. Министерская текучка не способствовала стабильности в секторе. К тому же ведомство теряло лучшие кадры, которых переманивали частные компании.

Помимо Минтопэнерго, большую роль в нефтяной промышленности России играет Министерство природных ресурсов. Этот государственный орган, управляющий фондом недр, был создан 14 августа 1996 года на базе части Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, Роскомгеологии и Роскомвода под руководством главы Роскомгеологии Виктора Орлова. Положение о министерстве было утверждено Постановлением Правительства от 17 мая 1997 года № 588. 3 августа 1997 года министр издал Приказ «О проверке реализации выданных лицензий на право пользования недрами» № 139 – с тех пор угроза отзыва лицензии у недропользователей за невыполнение условий лицензионного соглашения стала еще одним рычагом давления, которое государство оказывает на нефтяников.

В октябре 1991 года была создана государственная корпорация «Роснефтегаз» вместо упраздненного Министерства нефтяной и газовой промышленности СССР, которую учредили 47 производственных объединений России, добывавших 90% нефти СНГ. Ее возглавил Лев Чурилов, бывший министр, опытный производственник, порабатывавший во всех нефтяных «горячих точках» Союза.

Нефтяные законы

Параллельно разрабатывали новое законодательство по ТЭКу. Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1 закрепил государственную собственность на все минеральные ресурсы и дал компаниям право вести геологоразведку и добычу на основе лицензий, выдаваемых через тендеры. Была введена система платежей за пользование недрами. Возник принцип «двух ключей», согласно которому лицензия вступала в действие, только если она подписана представителями федеральной и региональной властей. Этот принцип позволил местным властям говорить с нефтяниками по-хозяйски и выбивать из них финансирование для детских садов, больниц, поставки бюджетникам топлива по низким ценам. Москва тогда остро нуждалась в политической поддержке регионов и поэтому максимально расширяла их полномочия.

В ответ на критику со стороны российских и иностранных специалистов в феврале 1995 года в закон была введена статья «Собственность на недра», по которой все недра находятся в совместном распоряжении государства и субъектов Федерации, а добытые ресурсы могут быть в государственной, региональной, муниципальной или частной собственности.

30 декабря 1995 года был принят Закон «О соглашениях о разделе продукции» № 225-ФЗ, а поправки к налоговому законодательству, определившие налоговые нормы для таких соглашений, были внесены только 7 января 1999 года. В соответствии с законом 1995 года при заключении соглашения о разделе продукции (СРП) инвестор платит за пользование недрами и налог на прибыль, а добытое сырье в определенной пропорции делится между государством и инвестором. Инвестор может без ограничений вывозить из России принадлежащие ему углеводороды. При этом не менее 70% оборудования, материалов и услуг он обязан приобретать у российских подрядчиков. Была принята и «дедушкина оговорка» — обязательно принимающей стороной не ухудшать условия заключенных ранее СРП¹⁰.

В 1990-е годы российские и иностранные компании возлагали огромные надежды на СРП, полагая, что под этот режим попадут десятки сложных месторождений (Самотлор, Ванкор, Ромашкинское, Приобское и др.). Нефтяники активно лоббировали включение

¹⁰ Подробнее см.: Энергетическая политика России. Обзор 2002 года. Париж: Международное энергетическое агентство, 2002. С. 93.

месторождений в перечень разрешенных к разработке на условиях СРП, но встречали жесткое сопротивление Госдумы. Так, в 1997 году депутаты отказались утвердить список из 250 месторождений, подпадавших под действие СРП, который предложило правительство. Госдума сократила список до 10 месторождений, да и тот в итоге отклонила.

Сейчас в режиме СРП реализуется только три проекта: «Сахалин-2», «Сахалин-1» и «Харьяга», запущенные еще до принятия этого закона.

СРП «Сахалин-2» было подписано 22 июня 1994 года — впервые в России. По нему разрабатывают Пильгун-Астохское и Лунское месторождения с извлекаемыми запасами нефти и конденсата в 531 млн тонн и газа в 684 млрд куб. м. В 1991 году тендер на разработку этих месторождений выиграла Marathon, McDermott и Mitsui, в 1992 году к ним присоединились Mitsubishi и Shell, образовав так называемый консорциум МММШМ. В 1994 году была создана компания-оператор Sakhalin Energy. До 2006 года это был единственный сахалинский проект без российского участия: акционерами Sakhalin Energy являлись Shell — оператор и главный акционер с 55% акций, Mitsui — 25% акций, Mitsubishi — 20%. Первая нефть с Пильгун-Астохского месторождения пошла в 1999 году¹¹.

СРП «Сахалин-1» было подписано 30 июня 1995 года. По нему разрабатывают месторождения Чайво, Одопту и Аркутун-Даги с извлекаемыми запасами в 307 млн тонн нефти и 485 млрд куб. м газа. В 1990-х годах его акционерами были Exxon — оператор проекта с 30% акций, японская SODECO с 30% акций, оставшиеся 40% акций делили «Сахалинморнефтегаз-Шельф» и «Роснефть». Первая нефть в его рамках была добыта в октябре 2005 года¹².

СРП «Харьяга» было подписано 20 декабря 1995 года, первая нефть пошла в 1999 году. По нему разрабатывают Харьягинское месторождение, расположенное в Ненецком АО. В СРП участвуют французская Total (50% акций), норвежская StatoilHydro (40%) и Ненецкая нефтяная компания (10%), а в ноябре 2009 года иностранные компании уступили 20% прав в пользу государственной «Зарубежнефти».

¹¹ <http://www.sakhalinenergy.com>

¹² Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10.

Новая структура отрасли

20 января 1992 года на пресс-конференции президент «Роснефтегаза» Лев Чурилов обнародовал проект преобразования российских нефтяных предприятий: отечественные компании предполагалось создавать по западному образцу, они должны были охватывать всю производственную цепочку — от скважины до бензоколонки. Планировалось сформировать 10–15 компаний, организованных по региональному принципу. В консультанты были наняты международные инвестиционные банки Bankers Trust и Daiwa.

Начало приватизации положил Указ Президента РФ «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» от 17 ноября 1992 года № 1403. Акционерный капитал компаний делился на 25% привилегированных и 75% обыкновенных акций; 51% обыкновенных акций (то есть 38% всего капитала) передавался государству сроком на три года. Остальные распределялись между сотрудниками компании и продавались на чековых аукционах. Иностранцы могли приобрести не более 15% акций нефтяных компаний, хотя это ограничение было снято в 1997 году.

Указом № 1403 были созданы компании «ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «Сургутнефтегаз», государственное предприятие «Роснефть», «Транснефть» и «Транснефтепродукт». «Роснефть» получила в доверительное управление закрепленные на три года в федеральной собственности пакеты акций 259 (из 301) предприятий нефтяного сектора.

Этот же Указ предусматривал образование в Башкирии 28 акционерных обществ с закреплением в федеральной собственности по 38% их акций («Башнефть», Уфимский НПЗ, «Уфанефтехим», «Салаватнефтеоргсинтез» и др.). Но Президиум Верховного Совета Башкортостана в декабре 1992 года приостановил его действие в республике — в эпоху «парада суверенитетов» центр на такие вещи смотрел сквозь пальцы. В итоге предприятия акционировались по нормативам Башкирии, и 27 из них было отнесено не к федеральной, а к республиканской собственности.

Затем создание вертикально-интегрированных компаний продолжилось. В 1994–1995 годах на основе предприятий, входивших в «Роснефть», были образованы: «Славнефть» — «транснациональная»

российско-белорусская компания, чтобы компенсировать задолженность Белоруссии перед Россией, «СИДАНКО», ТНК, «Сибнефть» и чисто региональные компании — Восточная нефтяная компания, «ОНАКО» и «КомитЭК». Некоторые активы из состава «Роснефти» были переданы «ЛУКОЙЛу» и «ЮКОСу».

Была сформирована и республиканская «Татнефть». В феврале 1994 года Россия и Татарстан подписали договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий и заключили специальные соглашения по нефтяной промышленности. В том же году объединение «Татнефть» было акционировано. В трудные для отечественной нефтянки 1990-е годы Казань, проводившая относительно независимую от Москвы политику, облегчила «Татнефти» условия работы. Во многом благодаря весомым налоговым льготам компании, работавшей на старых месторождениях, удалось остановить спад добычи, удерживая ее на уровне 24 млн тонн/год.

Сначала новые вертикально-интегрированные компании были холдингами, владевшими акциями в компаниях по нефтедобыче, переработке и сбыту. Их интеграцию ускорил Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний» от 1 апреля 1995 года № 327. Он разрешил обмен акции «дочек» на акции материнских компаний и преобразовал государственное предприятие «Роснефть» в ОАО «Роснефть».

Полной неожиданностью стало создание «Сибнефти» специальным Указом Президента РФ «Об учреждении открытого акционерного общества «Сибирская нефтяная компания» от 24 августа 1995 года № 872. В состав компании вошли «Ноябрьскнефтегаз» — одно из перспективнейших добывающих предприятий страны, Омский НПЗ — самый мощный и современный в России, «Ноябрьскнефтегазгеофизика» и «Омскнефтепродукт». Возглавил ее Виктор Городилов, генеральный директор «Ноябрьскнефтегаза». За этим Указом угадывалась рука Бориса Березовского. Эксперты полагают, что «Сибнефть» была создана для финансирования предвыборной кампании Бориса Ельцина 1996 года. С «Сибнефтью» ассоциируется и появление на политической сцене Романа Абрамовича: в сентябре 1996 года он вошел в совет директоров компании.

В 1990-е годы вертикально-интегрированные нефтяные компании помогали властям удовлетворять внутренний спрос на нефтепродукты. Государство контролировало объемы экспорта нефти, тем самым регулируя объемы переработки в России. Но вертикальная ин-

теграция имеет и свои минусы. Во-первых, возникает проблема трансфертных цен, используемых внутри компании, в том числе и с целью налоговой оптимизации. Во-вторых, ВИНК монополизуют некоторые региональные рынки нефтепродуктов, что может приводить к завышению цен на нефтепродукты. В-третьих, тормозится развитие малого и среднего бизнеса в отрасли.

Залоговые аукционы

Важным этапом в приватизации российской нефтянки стали залоговые аукционы. Чтобы помочь государству преодолеть бюджетный дефицит, в марте 1995 года руководители ведущих российских банков предложили кредитовать правительство под залог государственных пакетов акций самых привлекательных предприятий страны. 31 августа 1995 года был принят Указ Президента РФ «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» № 889.

Залоговые аукционы проводились для «своих» игроков, сторонние и иностранные инвесторы к ним не допускались. Заявку «Роснефти» на участие в залоговом аукционе по 40,12% акций «Сургутнефтегаза» в ноябре 1995 года даже не приняли, сославшись на неверно заполненные банковские гарантии¹³.

В декабре 1995 года будущим кредиторам правительства было предложено 51% акций «Сибнефти», 51% акций «СИДАНКО» и 45% акций «ЮКОСа». «Сибнефть» тогда досталась Нефтяной финансовой компании Бориса Березовского и Романа Абрамовича за 100,3 млн долларов, «СИДАНКО» — банкам МФК и «ОНЭКСИМ» Владимира Потанина за 130 млн, а «ЮКОС» — «МЕНАТЕПу» Михаила Ходорковского за 159 млн. В залоговых аукционах на 5% акций «ЛУКОЙЛа» и 40,12% акций «Сургутнефтегаза» победили сами эмитенты¹⁴.

Правительство теоретически могло погасить задолженность и вернуть себе залоговые пакеты, но это не отвечало интересам банкиров. В итоге государство не расплатилось с кредиторами, и они получили право продать залог для погашения кредита.

Примечательно проходила приватизация «ЮКОСа» в пользу «МЕНАТЕПа». Залоговый аукцион на 45% и инвестиционный конкурс на 33% уставного капитала «ЮКОСа» выиграла фирма «Лагуна»

¹³ Нефть и капитал. 1995. № 12. С. 10.

¹⁴ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 37.

под гарантии «МЕНАТЕПа»; банк не скрывал, что целиком ее контролирует. Осенью 1996 года «ЮКОС» провел дополнительную эмиссию акций и направил доходы на погашение своей бюджетной задолженности. В результате госпакет акций, находившийся в залоге, был размыт с 45 до 33,33% акций и в декабре 1996 года продан. За него боролись Московский пищевой комбинат, контролируемый «МЕНАТЕПом», и ЗАО «Монблан», которое и победило, предложив 160,1 млн долларов (при стартовой цене 160 млн долларов) и 200 млн долларов инвестиций в течение двух лет. На вопросы журналистов о роде деятельности «Монблана» Константин Кагаловский, первый заместитель председателя правления «МЕНАТЕПа», бросив взгляд в потолок, как бы стараясь разглядеть, чем же занимается ЗАО, сказал: «Да вроде бы нефтью»¹⁵.

В 1997 году залоговая эпопея завершилась без особых сюрпризов: все залоговые пакеты перешли структурам, родственным залогодержателям. В результате залоговой эпопеи государство утратило контрольный пакет в основных ВИНК, а старую гвардию «нефтяных генералов» начало вытеснять новое поколение российских бизнесменов, которые стали играть все большую роль в российской экономике и политике.

Экспорт нефти

Экспорт нефти всегда был для России основным источником валютных поступлений. Все бывшие советские республики, кроме богатых углеводородами Казахстана, Туркмении и Азербайджана, зависели от российской нефти. Но после 1992 года экспорт в ближнее зарубежье постоянно сокращался. Сохраняли его по политическим, а не коммерческим соображениям: мало кто из тех потребителей мог покупать нефть по мировым ценам, да и вовремя платить они особо не любили.

Либерализация внешней торговли была основой основ экономических реформ 1991–1992 годов. Чтобы приостановить падение нефтедобычи, право экспорта нефти и нефтепродуктов передали нефтедобывающим компаниям, геологическим предприятиям, НПЗ, трейдерам — всего более чем 120 организациям. Между ними разгорелась жесткая конкуренция, и из-за явного демпинга в 1992 году

¹⁵ Коммерсант. 24 декабря 1996 года. № 221.

цена на российскую нефть упала на 20%. Тогда экспорт был рекордно мал – лишь 65 млн тонн.

Вошло в моду освобождение от уплаты экспортных пошлин. По данным МВД, в 1992 году без пошлин было вывезено 67% нефти, в результате бюджет недобрал 2 млрд долларов¹⁶. Поначалу нефтяные компании могли экспортировать нефть, только получив экспортные квоты от Минтопэнерго, Минэкономики и Министерства внешнеэкономических связей. В 1993–1994 годах нефтяникам выдавали квоты на 10–15% общей добычи, в 1998 году – в среднем уже на 34%. Но реально квоты зависели от лоббистской мощи компаний. К примеру, в 1994 году «Сургутнефтегаз» экспортировал 18% своей нефти, а «Черногорнефть» – только 9%¹⁷.

В 1992 году правительство ввело регистрацию спецэкспортеров – предприятий, обладавших правом экспорта стратегически важных сырьевых товаров. Зачастую они не имели прямого отношения ни к экспорту, ни к нефти. Один из крупнейших трейдеров – МЭС («Международное экономическое сотрудничество») – был создан в 1990 году колхозом «Путь к коммунизму» (15% акций) и сельскохозяйственным кооперативом «Феникс» (15% акций). В число акционеров вошли финансово-хозяйственное управление Московской патриархии (15%), ГлавУпДК (15%) и Ассоциация «Мост» (7%)¹⁸. Благодаря спецэкспортерам экспорт увеличился до 80 млн тонн в 1993 году, цена на нефть выросла, приток валюты в страну стал возрастать.

Спецэкспортеры, которым покровительствовали высокопоставленные чиновники, вызвали массу претензий у Минтопэнерго, представлявшего интересы нефтяников, и у Минэкономики, которое отражало точку зрения Международного валютного фонда (МВФ). Фонд в качестве одного из условий предоставления стабилизационного кредита России требовал отменить квоты, лицензии и спецэкспортеров. В результате их век оказался недолгим. Хотя они и увеличили экспортные доходы, России очень были нужны 6 млрд долларов от МВФ. 31 декабря 1994 года Виктор Черномырдин подписал Постановление Правительства РФ «О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации с 1 января 1995 года» № 1446, по которому экспортные квоты и лицензии отменялись,

¹⁶ Алекперов В.Ю. Указ. соч. С. 39.

¹⁷ Hudson J., Poussenkova N. Op. cit. P. 75.

¹⁸ Новая газета. 18 июня 2001 года.

а право экспортировать нефть получали добывающие предприятия пропорционально добыче. В марте 1995 года институт спецэкспортеров был упразднен. И через пять дней было заключено соглашение с МВФ о выдаче России кредита на 6 млрд долларов.

С середины 1990-х годов в нефтяной отрасли появились федеральные целевые программы. Так, в 1995–1996 годах «Балкартрейдинг» экспортировал 8 млн тонн нефти под модернизацию Красноярского комбайнового завода, в 1996–1997 годах МЭС – 9 млн тонн для оплаты реконструкции Московского Кремля и строительства жилья для депутатов, «Альфа-Эко» – 8 млн тонн для запуска производства самолета Ту-324 в Казани и 8 млн тонн для обеспечения сделки «нефть за сахар» с Кубой, «Росвнешторг» – 2 млн тонн для поддержки гжельского промысла. Но постепенно под давлением Минтопэнерго трейдеров вытесняли нефтяники. Например, в 1996–1997 годах «Сургутнефтегазу» выделили 10 млн тонн для сооружения терминала в бухте Батарейная, а «Нижневартовскнефтегазу» – 5 млн тонн в год на восстановление Самогтора¹⁹. Окончательно федеральные экспортные программы были ликвидированы Указом Президента РФ «О мерах по снижению задолженности предприятий нефтяного комплекса по платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды» от 8 июля 1997 года № 693. Освободившееся место в экспортной трубе распределили среди нефтяников, готовых гасить бюджетные долги.

Кризис неплатежей

В 1993–1994 годах в условиях галопирующей инфляции компаниям было выгодно задерживать оплату за товары и услуги. Хорошо было только автозаправочным станциям, с которыми клиенты рассчитывались наличными. Поскольку правительство активно практиковало «товарные кредиты», нефтяникам приходилось отпускать нефтепродукты в долг, а крупные потребители – сельское хозяйство и силовые министерства – денег за них не возвращали. Нефтеперерабатывающие заводы, пострадавшие от неплатежеспособных аграриев и силовиков, не торопились расплачиваться за полученную от нефтедобывающих компаний нефть. Эксперты полагают, что вклад в кризис неплатежей внесли и директора некоторых НПЗ,

¹⁹ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 32.

которые «прокручивали» оборотный капитал вместо того, чтобы платить нефтедобытчикам. В результате добывающим предприятиям пришлось хуже всех. Им оставалось лишь сокращать инвестиции, закрывать скважины и задерживать зарплату. Не получавшие денег нефтяники в ответ бастовали. Популярным на митингах стал плакат «Голодный нефтяник – позор России!»

Осенью 1993 года вспыхнула отраслевая стачка из-за того, что нефтяники не получали зарплату более полугода. Тогдашняя система налогообложения привела к тому, что практически весь фонд оплаты труда работников нефтегазовых отраслей облагался прогрессивным налогом на прибыль, а реальная зарплата нефтяников и газовиков – прогрессивным подоходным налогом. При этом дебиторская задолженность предприятиям сектора превысила 3 трлн рублей. Тогда бастовало около 7 тыс. человек, грозя перекрыть поставки нефти и газа в Европейскую часть страны. Рабочие приняли обращение к трудящимся Надымского района и всем гражданам России с призывом выразить солидарность с бастующими. «Больше года правительство и многочисленные комиссии занимаются обманом. Все наши обращения к президенту, правительству остаются безответными. Сегодня грабительскими налогами нас поставили на колени»²⁰, – говорилось в обращении.

Неплатежи росли, предприятия нищали, налоги не вносились вовремя. Пришлось возвращаться к натуральному хозяйству. В Тюмени в 1994 году был подписан самый крупный договор об уплате налогов сырьем в бюджет области. Нефть «Ноябрьскнефтегаза» власти поставляли на Омский НПЗ, нефтепродукты – в Кемеровскую область, откуда через «Кузбассразрезуголь» в Тюмень шел уголь для отопления городов. А «Нижневартовскнефтегаз» выплачивал в бюджет Нижневартовска «живыми деньгами» только 11%, остальное – продукцией²¹.

Налоги

ТЭК всегда был «дойной коровой» бюджета, обеспечивая более 60% его доходной части. В 1990-е годы налоги стали настоящим бичом нефтяников.

Указ Президента РФ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году» от 22 декабря 1993 года № 2268 позволил

²⁰ Коммерсант. 25 ноября 1993 года. № 227.

²¹ Коммерсант. 25 октября 1996 года. № 182.

региональным и местным властям вводить налоги и сборы с прибыли, не предусмотренные законодательством РФ. Менее чем за год возникло около 70 новых налогов, в том числе одиозных – типа «отчислений на содержание местной футбольной команды». К тому же налогообложение регулировалось более чем 800 подзаконными актами Минфина и Государственной налоговой службы. Пышным цветом расцветала коррупция из-за многочисленных налоговых льгот, предоставляемых «по блату». Нефтяники проблему решали традиционно – выбивая себе льготы и ища лазейки в налоговом законодательстве. Популярными среди них стали «внутренние офшоры» – территории, которые имели право предоставлять налоговые льготы компаниям, заключившим соглашения с региональными властями о реализации инвестиционных проектов.

Ханты-Мансийский автономный округ оказался на третьем месте в стране после Москвы и Московской области по налоговым поступлениям в федеральный бюджет и на первом месте – по задолженности. В начале 1990-х годов правительство старалось идти навстречу нефтяникам в решении проблемы их налоговых долгов. Так, в 1993 году оно согласилось с предложением Минтопэнерго об отсрочке взыскания налогов с «Нижневартовскнефтегаза»²². Но уже к концу 1995 года повело массированное наступление на неплательщиков. Чиновники, судя по всему, решили, что у нефтяников деньги все-таки есть, видя, как расцветают «нефтяные столицы» – Сургут, Когалым, Нижневартовск.

Кроме того, перед грядущими выборами было важно изыскать дополнительные средства для социальных программ и бюджетников. А поскольку премьер Виктор Черномырдин пользовался репутацией ставленника и лоббиста ТЭКа, налоговый прессинг на нефтянку должен был продемонстрировать электорату, что «перед государством все равны». В ответ на нажим чиновников «нефтяные генералы» резонно указывали, что задолженность образовалась потому, что в прошлые годы нефть поставлялась в счет государственных нужд, а государство за нее не заплатило. В частности, в сентябре 1995 года задолженность «Юганскнефтегаза» перед федеральным бюджетом выросла до 1,5 трлн рублей, поставив компанию на грань банкротства, при этом потребители задолжали ей за поставки нефти около 1 трлн²³.

²² Архив Росэнерго. Оп. 1. Д. 510. 3 декабря 1993 года. Л. 195.

²³ Коммерсант. 26 октября 1995 года. № 199.

Особенно остро вопрос встал о «Нижневартовскнефтегазе», одном из крупнейших должников среди нефтяников, и его руководителе Викторе Палии. В октябре 1995 года на заседании комиссии по совершенствованию системы платежей вице-премьер Анатолий Чубайс сказал прямо: «Либо 1 января в бюджете 750 млрд рублей, либо 2 января Палий работает в другом месте»²⁴. Глава «Нижневартовскнефтегаза» объяснил налоговые долги компании проблемами Самотлора и расходами на социальную инфраструктуру и заявил, что «по отношению к нам проводится некорректная политика, государство требует от нас налоги с тех денег, которые оно нам должно»²⁵ (в 1992–1994 годах «Нижневартовскнефтегазу» навязали убыточные продажи нефти бюджетникам). Палий предупреждал, что выплата 750 млрд рублей в течение трех месяцев означала бы полный паралич предприятия. Но ему все же удалось погасить порядка 600 млрд рублей долга, частично урегулировав ситуацию.

Угрозы увольнения директоров, казалось, подействовали – собираемость налогов в ТЭКе увеличилась с 60% в 1994 году до 80% в 1995 году. Но было ясно, что облегчение наступило временное. Эксперты тогда предрекали, что, если сохранится существующий порядок налогообложения, при котором 85% налогов взимают с выручки, а не с прибыли нефтяной компании, уже к 2000 году нефтедобыча может упасть до 150–190 млн тонн. То есть через пять лет Россия могла бы либо вообще перестать экспортировать нефть, либо ей пришлось бы закупать за границей 70–80% бензина и дизельного топлива²⁶. Действительно, проблема долгов по налогам в 1990-е годы всплывала постоянно. Налоговая задолженность нефтяников на 1 октября 1997 года составляла: «Юганскнефтегаз» – 2059,1 трлн рублей, «Ноябрьскнефтегаз» – 1505,0, «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» – 1301,3, Нижневартовскнефтегаз – 747,3, «Омскнефтеоргсинтез» – 698,6 трлн рублей²⁷.

Государство искало различные пути решения налоговых проблем. В частности, на «ЮКОСе» как крупнейшем должнике был опробован механизм реструктуризации задолженности в рамках Постановления Правительства РФ «Об условиях и порядке реструктуризации

²⁴ <http://www.newsru.com/background/17mar2005/chubais.html>

²⁵ Коммерсант-Daily (Москва). 5 октября 1996 года. № 168.

²⁶ Коммерсант. 18 апреля 1996 года. № 66.

²⁷ Нефть и капитал. 1997. № 9. С. 37.

задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет» от 5 марта 1997 года № 254. «Дочки» «ЮКОСа» («Юганск» и «Самара») выпустили облигации на сумму задолженности под гарантии материнской компании и передали их государству. В феврале 1998 года «МЕНАТЕП» выкупил у государства долги «ЮКОСа».

Для выбивания налоговых долгов с нефтяников использовалась и система экспортных трубопроводов «Транснефти». Так, 4 мая 1998 года премьер Сергей Кириенко подписал Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по обеспечению полноты уплаты налогов нефтедобывающими организациями» № 417, по которому с 1 июля необходимым условием доступа нефтедобывающих организаций – налоговых должников к системе магистральных нефтепроводов – стало перечисление валютной выручки от реализации экспортированной нефти на определенные совместно с Государственной налоговой службой счета в банках.

Нефть и политика

В середине 1990-х годов сформировались мощные промышленно-банковские империи: «Сибнефть» – «СБС-Агро», «СИДАНКО» – «ОНЭКСИМ», «ЮКОС» – «МЕНАТЕП». Их рождение благословил Указ Президента РФ «О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации» от 5 декабря 1993 года № 2096. Нефтяные банкиры были достойно представлены в «семибанкиршине» Борисом Березовским (Объединенный банк), Александром Смоленским («СБС-Агро»), Михаилом Фридманом (Альфа-Банк) и Михаилом Ходорковским («МЕНАТЕП»). В 1996 году «нефтяные генералы» дружно поддержали Бориса Ельцина. Глава «ЛУКОЙЛа» Вагит Алекперов был его доверенным лицом на выборах в Тюменской области. Даже аполитичный Владимир Богданов, руководитель «Сургутнефтегаза», внес деньги во внебюджетный избирательный фонд.

В борьбе за нефтяные активы компании использовали грозное оружие – прессу, которую они контролировали. «ЛУКОЙЛ» тогда владел 41% акций газеты «Известия», «ОНЭКСИМ» – 20% акций «Комсомольской правды» и тесно сотрудничал с журналом «Эксперт». «СБС-Агро» был связан с Издательским домом «Коммерсантъ», а «МЕНАТЕП» – с Moscow Times. И стреляло это оружие часто и метко. Например, в СМИ нашумело «дело литераторов» осени 1997 года против Альфреда Коха, Анатолия Чубайса, Петра

Мостового, Максима Бойко и Александра Казакова, которых обвиняли в получении 100 тыс. долларов от швейцарского издательства за неопубликованную книгу по истории приватизации в России.

В то время в Госдуме нефтяники имели мощное лобби – партию «Новая региональная политика», которую возглавлял председатель Союза нефтепромышленников Владимир Медведев. А в 1994 году в Совете Федерации была образована Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия во главе с сенатором Юрием Шафраником – тогдашним министром топлива и энергетики.

Нефть и криминал

В бурные 1990-е годы нефтяная промышленность оказалась опасным местом для работы. Когда происходила дележка «нефтяного пирога» и шла борьба за сферы влияния, отрасль стала ареной кровавых разборок, зачастую со смертельным исходом. Большинство напавших убийств нефтяников и лиц, связанных с нефтянкой, так и не было раскрыто – слишком слабы или коррумпированы были тогда правоохранные органы страны.

Криминальная хроника 1995 года²⁸

1 февраля – в Москве убит генеральный директор «Белойла», занимавшегося поставкой и реализацией нефти и газа с месторождений Западной Сибири.

10 апреля – в Москве расстрелян вице-президент банка «Югорский» Вадим Яфясов.

16 мая – убит предприниматель Владимир Сивак, занимавший ранее пост генерального директора «Красноленинскнефтегаза».

20 июля – убит президент банка «Югорский» Олег Кантор.

4 сентября – в Перми убит генеральный директор «Нефтехимика» Евгений Пантелеймонов.

28 сентября – убит финансовый директор компании «Валс», торгующей нефтью и нефтепродуктами.

17 октября – взорвана машина, в которой находился директор «ЛУКОЙЛ-Кама» Магомед Сулейманов.

15 ноября – в Москве убит директор «АЗС-Сервис», владевшей несколькими автозаправками, Сергей Журкин.

16 ноября – тремя выстрелами в упор тяжело ранен заместитель генерального директора по внешнеэкономической деятельности компании «Астраханьгазпром» Юрий Махашвили.

17 ноября – застрелен президент фирмы «Стинолнефтегаз» Степанов.

4 декабря – в Петрозаводске застрелен генеральный директор самого крупного в Карелии нефтеторгового предприятия «Росика» Алексей Аполлонов.

15 декабря – убит генеральный директор Туапсинского НПЗ Александр Василенко.

Самыми громкими делами 1995 года оказались убийства руководителей банка «Югорский». «Югорский» был организован в 1991 году «Нижневартовскнефтегазом», «Мегионнефтегазом» и «Сибнефтегазпереработкой» и сразу же стал одним из ведущих банков страны. Вскоре среди его клиентов появился и «ЛУКОЙЛ». Осенью 1992 года руководство Международного банка реконструкции и развития (МБРР) обсуждало с президентом банка Олегом Кантором вопрос о выделении кредита на 2 млрд долларов для российской нефтедобывающей промышленности. В конце 1993 года шел разговор о слиянии «Югорского», «Империала» и «Российского кредита» в единый банк ТЭКа. Однако в 1994 году в «Югорском» начался кризис. Из банка стали уходить ведущие сотрудники. Одновременно его покинули акционеры – «Мегионнефтегаз» и «Сибнефтегазпереработка», – а «ЛУКОЙЛ» забрал из «Югорского» свои счета. В 1994 году была сделана попытка возродить банк, которая закончилась крахом. В марте 1995 года вице-президентом банка стал коммерческий директор Красноярского алюминиевого завода Вадим Яфясов. Он прорабатывал вопрос о переходе на обслуживание в «Югорский» КраЗа и Ачинского глиноземного комбината. 10 апреля его убили. А в ночь на 20 июля на территории правительственного санатория «Снегири» зарезали Олега Кантора²⁹.

Другим не менее скандальным делом стало убийство мэра Нефтеюганска Владимира Петухова. В мае 1998 года Петухов заявил, что «ЮКОС» не платит налоги в местный бюджет и это не позволяет своевременно выплачивать зарплату работникам бюджетных предприятий. Руководители компании ответили, что уплатили в бюджет города около 120 млн рублей и фактически обвинили власти Нефтеюганска в их растрате. В конфликт вмешался губернатор Ханты-Мансийского автономного округа Александр Филиппенко. Петухов объявил голодовку, потребовав возбудить уголовное дело по факту неуплаты «ЮКОСом» налогов в городской бюджет.

²⁹ Подробнее см.: Власть. 1 августа 1995 года. № 28 (139).

²⁸ <http://www.nefte.ru/crime/krim15.htm>

Голодовка продлилась неделю, и через несколько дней после ее окончания, 26 июня 1998 года, неизвестные лица застрелили из пистолета-пулемета мэра, когда он шел пешком на работу³⁰.

Иностранные компании в России

Когда в стране начались рыночные преобразования, в нефтяную промышленность устремились и крупные международные корпорации, и мелкие неизвестные фирмы, которые видели в России своего рода Клондайк, политически более стабильный, чем страны Ближнего Востока. Российским же нефтяникам от иностранных компаний нужны были деньги, технологии, управленческий опыт и возможность выхода на зарубежные рынки.

Но взаимное разочарование было неизбежно. Иностранные компании столкнулись с российской бюрократией и коррупцией, политической непредсказуемостью, неблагоприятным инвестиционным климатом, корпоративными разборками. И сами, по мнению россиян, не упускали возможности воспользоваться бедственным положением отрасли и неискушенностью российских партнеров в международных делах. Они зачастую неоправданно затягивали реализацию проектов, жалуясь на тяжелые условия работы в России.

Типичный пример — история с Амосо и Приобским месторождением. Лицензия на северный участок Приобского месторождения с 1993 года принадлежала «Юганскнефтегазу». С освоением его правого берега были проблемы, поскольку большую часть года он представлял собой сплошное болото. Нужны были передовые технологии и около 12 млрд долларов, поэтому к проекту решили привлечь иностранного инвестора. В 1993 году тендер выиграла Амосо. Американцы собирались работать на Приобском исключительно в режиме СРП и в течение пяти лет вели переговоры с правительством, стараясь выбить более выгодные условия. Они вложили в Приобское 100 млн долларов и сетовали, что запросы «ЮКОСа» постоянно

³⁰ В июле 2005 года Генпрокуратура предъявила обвинение в организации убийства мэра Нефтеюганска и его охранника бывшему сотруднику службы безопасности «ЮКОСа» Алексею Пичугину, уже приговоренному в марте того же года к 20 годам лишения свободы за другие преступления, якобы совершенные в интересах компании. В августе 2006 года Пичугин был признан виновным по всем пунктам обвинения и осужден на 24 года лишения свободы. — <http://www.lenta.ru/lib/14161673>

менялись. Тем временем проект простаивал, шансы на компромисс таяли. По мнению Михаила Ходорковского, это было результатом нерешительности Амосо, которой предоставили эксклюзивные права на месторождение³¹. Избавившись от Амосо, глава «ЮКОСа» пригласил сервисные компании Schlumberger и Kvaerner и стал успешно осваивать Приобское.

Большое внимание работе иностранных (особенно американских) компаний в российской нефтянке и развитию энергетического сотрудничества уделяла комиссия Гор—Черномырдин, которая, в частности, стремилась стимулировать приток американских инвестиций в российский ТЭК. Так, в ходе визита премьера Виктора Черномырдина в США был подписан контракт с американским консорциумом по проекту «Сахалин-2». Результатом работы комиссии стало и СРП по «Сахалину-1». Был также решен вопрос об участии Chevron в Каспийском трубопроводном консорциуме.

Комиссия старалась оперативно реагировать на сбои, нередко возникавшие в российско-американских нефтяных отношениях. Один из них — скандал вокруг Центрально-Хорейверской впадины в Тимано-Печоре. В сентябре 1997 года выигравшая тендер компания Еххон была лишена прав на ее освоение, после чего вопрос о судьбе проекта был включен в повестку 9-й сессии комиссии Гор—Черномырдин. Но «разрулить» ситуацию ей так и не удалось.

В целом список нефтяных успехов этой комиссии не слишком впечатляет. По мнению очевидцев, сложился стереотип таких встреч: американцы лоббировали изменения в российской экономической политике, а россияне кивали, но поступали по-своему.

Основные российские игроки

«ЛУКОЙЛ». В 1991 году постановлением Совета Министров СССР по инициативе первого заместителя министра нефтегазовой промышленности Вагита Алекперова был создан государственный нефтяной концерн «ЛангепасУрайКогалымнефть», включивший три сибирских объединения «Лангепаснефтегаз», «Урайнефтегаз» и «Когалымнефтегаз», а также нефтеперерабатывающие заводы в Перми, Волгограде, Уфе и Мажейкяе. На его основе в 1993 году было образовано ОАО «ЛУКОЙЛ». Правда, без Мажейкяйского и Уфимского

³¹ <http://www.inosmi.ru/text/stories/01/05/30/2998/140253.html>

НПЗ, но зато со сбытовыми организациями в Краснодарском крае, Волгоградской, Вологодской, Челябинской, Пермской, Кировской, Калининградской и других областях.

В 1990-х годах «ЛУКОЙЛ» был флагманом нефтяной промышленности России благодаря своему бессменному лидеру Вагиту Алекперову, который родился в Баку в семье нефтяника и прошел путь от буровика до первого заместителя министра. Стратегия и тактика «ЛУКОЙЛа» строится на непререкаемом авторитете его президента, который обладает стратегическим видением и умением реализовать его в разных исторических условиях. У концерна был могущественный «крестный отец» — российское правительство и лично Виктор Черномырдин. Недаром министр топлива и энергетики Юрий Шафраник, выступая на собрании акционеров в апреле 1995 года, открыто заявил, что проекты «ЛУКОЙЛа» всегда поддерживались, поддерживаются и будут поддерживаться властями³².

«ЛУКОЙЛ» был лидером во всем. Его акции одними из первых стали продаваться на вторичном фондовом рынке России. Прежде других нефтяных холдингов он осуществил консолидацию в 1995 году и вывел акции на мировой рынок. Концерн раньше всех пригласил международного аудитора KPMG (в 1994 году) и привлек в акционеры иностранную компанию — ARCO.

В 1990-е годы «ЛУКОЙЛ» был «нефтяным послом» России. Опредив конкурентов, он отправился в бывшие советские республики: в Казахстане стал работать на месторождениях Тенгиз и Кумколь, в Азербайджане в 1993 году заключил первое рамочное соглашение с ГНКАР. В 1994 году был подписан контракт века на разработку шельфовых месторождений Азери-Чираг-Гонешли, где у «ЛУКОЙЛа» 10% акций, потом пошли Шах-Дениз, Ялама, Карабах... Для России тогда было жизненно важно восстановить влияние на постсоветском пространстве и наладить энергодиалог с другими странами СНГ. В 1990-е годы «ЛУКОЙЛ» во многом определял внешнюю политику страны в отношении каспийских государств³³.

И в дальнейшем зарубежье «ЛУКОЙЛ» пошел первым. В 1997 году приобрел контрольный пакет в российском консорциуме, созданном для освоения иракского месторождения Западная Курна-2. Вместе с итальянским Agip образовал СП для работы в Тунисе, Египте

³² Нефть и капитал. 1995. № 5. С. 17.

³³ Нефть и капитал. 2000. № 4. С. 4–7.

и Ливии. Более того — проник в иностранную нефтепереработку: во второй половине 1990-х годов приобрел НПЗ в Болгарии, Румынии и на Украине.

В 1997 году «ЛУКОЙЛ» получил контроль над «Архангельскгеологодобычей», а в 1999 году поглотил «КомиТЭК», став главным игроком в Тимано-Печоре — самой перспективной нефтегазовой провинции Европейской части России. Концерну принадлежит основная заслуга в развитии Тимано-Печоры. Там он работает вместе с американской Conoco, подписав с ней в 1998 году меморандум о совместном освоении региона.

В 1993 году российское правительство приняло Программу возрождения торгового флота, элементом которой стало строительство «ЛУКОЙЛом» новых танкеров ледового класса. К концу 1998 года у концерна было уже 66 судов, которые обеспечивали 13% общих морских перевозок российскими судами³⁴.

«ЛУКОЙЛ» первым с 1997 года начал массовое строительство фирменных автозаправочных станций (АЗС) в России и покупал заправки за рубежом и, что было тогда совсем необычно, пришел в нефтехимию, приобретя «Ставролен» в 1998 году и «ЛУКОЙЛ Нефтохим Бургас» в 1999 году.

«Сургутнефтегаз» был создан в марте 1993 года. Его структуру определил Указ Президента РФ № 1403: добывающая компания «Сургутнефтегаз», «Киришинефтеоргсинтез» и сбытовые организации на северо-западе России.

Если про «ЛУКОЙЛ» обычно говорят «первый», то про «Сургутнефтегаз» — «уникальный», и тоже благодаря его лидеру — Владимиру Богданову, который был назначен генеральным директором в 1984 году, став самым молодым в СССР «нефтяным генералом». Тогда ему было 32 года. «Сургутский затворник» Богданов не любит огласки. Его компания известна только специалистам и никогда не была замешана в громких корпоративных разборках. Это единственная ВИНК, чья штаб-квартира не переехала в Москву. В отличие от других, «Сургутнефтегаз» не передавал предприятия социальной сферы муниципалитетам и активно благоустроивал город. Для Владимира Богданова — «нефтяного генерала, который ходит на работу пешком» и часто проводит отпуск в деревне у родителей, нет ничего важнее, чем процветание «Сургутнефтегаза».

³⁴ Нефть и капитал. 1999. № 2. С. 30.

Богданов не любит брать в долг или просить подачек от государства, предпочитая жить по средствам. Со второй половины 1990-х годов «Сургутнефтегаз» не имел задолженности перед бюджетом и никогда не увлекался минимизацией налогообложения. Когда журналисты спрашивали, как компания умудряется оставаться островком финансовой стабильности среди практически обанкротившихся собратьев, они получали исчерпывающий ответ: «У нас не воруют!»³⁵ Недаром «Сургутнефтегаз» заработал в 1999 году невиданную в истории российской нефтяной отрасли прибыль — 1,2 млрд долларов³⁶.

Еще в начале 1990-х годов Богданов поставил задачу «сделать так, чтобы компания не попала в руки бандитов и иностранцев». Он считал, что нефть вместо СП могут добывать сами российские предприятия, используя отечественную технологию, и это обойдется стране гораздо дешевле. При этом Богданов закупал передовую иностранную технику, но старался наладить выпуск ее аналогов на российских заводах, в первую очередь оборонных.

Производственная стратегия «Сургутнефтегаза» также уникальна. Он ввел в эксплуатацию Тяньское и Конитлорское месторождения в 1994 году и уже в 1996 году начал наращивать нефтедобычу, тогда как большинство ВИНК показали прирост только в 2000 году. Причем если конкуренты для увеличения добычи приобретали другие компании, то «Сургутнефтегаз» повышал нефтеотдачу на старых пластах и запускал самостоятельно разведанные месторождения. Во второй половине 1990-х годов «Сургутнефтегаз» стал оснащать «Кириши-нефтеоргсинтез», в основном выпускавший мазут, комплексом глубокой переработки нефти.

При осторожном отношении к иностранцам компания чутко реагировала на требования времени: в 1997 году она выпустила АДР первого уровня после «ЛУКОЙЛа», «Черногорнефти» и «Татнефти». Но до сих пор «Сургутнефтегаз» более закрыт, чем конкуренты, и отстает в плане улучшения корпоративного управления.

«ЮКОС». Компания была создана в апреле 1993 года. Первым президентом «ЮКОСа» стал Сергей Муравленко, сын легендарного Виктора Муравленко, бывшего руководителя «Главтюменнефтегаза». Сначала «ЮКОС» получил «Юганскнефтегаз», группу самарских

³⁵ Эксперт. 9 июня 1997 года. С. 32.

³⁶ Нефть и капитал. 2000. № 3. С. 4.

НПЗ и 8 сбытовых организаций в центре Европейской части России, а в 1994–1995 годах был усилен еще несколькими предприятиями, крупнейшим из которых стала «Самаранефтегаз». «Юганскнефтегаз», главная «дочка» «ЮКОСа», всегда был прогрессивной и динамичной компанией. Уже в марте 1991 года он начал переговоры с Атосо о совместной разработке Приобского месторождения, получил средства от Мирового банка на реабилитацию трех месторождений, в 1995 году провел международный аудит своих запасов, одним из первых пошел за рубеж — в Перу.

После залоговых аукционов «ЮКОС» перешел под контроль «МЕНАТЕПА», который приобрел более 90% акций компании примерно за 350 млн долларов. На тот момент «ЮКОС» был в плачевном состоянии. Добыча нефти «Юганскнефтегазом» за 1987–1995 годы упала с 70 млн до 27 млн тонн и надолго застряла на этой отметке. В 1995 году «Юганскнефтегаз» остановил почти все бурение, а инвестиции в производство свелись к нулю. Если в 1990 году простаивала 1 тыс. скважин, то в 1994 году — уже 3,7 тыс.³⁷ Не лучше была ситуация и у компании «Самаранефтегаз». Она отказывалась поставлять нефть Новокуйбышевскому НПЗ, который задолжал ей огромные деньги. «Куйбышевнефтеоргсинтез» работал без руководителя после того, как уволили его директора. Никто не хотел занять это место, ведь два его предшественника были убиты.

Почти 60% потребителей продукции «ЮКОСа» были неплатежеспособными аграриями. В 1993–1996 годах долги по налогам «ЮКОСа» выросли в 2,8 раза, превысив 2 млрд долларов³⁸. Нагнеталась социальная напряженность из-за колоссальной задолженности по зарплате «Юганскнефтегаза». Нефтеюганск начал бастовать.

Компании пришлось бороться за выживание. В феврале 1995 года, чтобы вывести «Юганскнефтегаз» из финансового кризиса, совет директоров «ЮКОСа» перешел к новой торговой политике, которую в компании называли «маленьким НЭПом». Нефть в стране стали продавать коммерческим структурам на условиях предоплаты, причем в договорах особо оговаривалась продажа нефтепродуктов в тех областях, за топливное обеспечение которых отвечал «ЮКОС». За март было реализовано 1,7 млн т нефти, и «Юганскнефтегаз» получил 245 млрд рублей (в предыдущие месяцы — не более 70 млрд).

³⁷ Подробнее.: Landes A. YUKOS: Enjoying Growth. Renaissance Capital. March 2003.

³⁸ Коммерсант. 28 мая 1996 года.

«НЭП» позволил сократить задолженность по зарплате нефтяникам с четырех до двух месяцев³⁹.

Среди этого хаоса 23 мая 1996 года Сергей Муравленко покинул свой пост. Его избрали председателем совета директоров, а во главе компании встал Михаил Ходорковский. Он окончил Московский химико-технологический институт имени Менделеева, в 1987 году основал Центр межотраслевых научно-технических программ (МЕНАТЕП), побыв генеральным директором межбанковского объединения «МЕНАТЕП», советником премьер-министра РФ, заместителем министра топлива и энергетики Юрия Шафраника, председателем совета директоров ЗАО «Роспром». В феврале 1997 года завершилось слияние управляющей компании «Роспром» и «ЮКОСа», и Ходорковский возглавил «Роспром-ЮКОС».

Ходорковский перестроил «ЮКОС» по образу и подобию западных нефтяных компаний. Социальная сфера была передана муниципалитетам, а бурение, строительство и транспорт выделились в сервисные предприятия или перешли на аутсорсинг. Финансовую отчетность «ЮКОСа» проверила аудиторская компания Coopers and Lybrand, а запасы нефти – Sewell & Associates.

«ЮКОС» продолжал расти за счет поглощений: сначала он скупил 9% акций Восточной нефтяной компании (ВНК) на открытом рынке, а в 1997 году приобрел на аукционе еще 44% ее акций за 810 млн долларов⁴⁰.

Но кризис 1998 года привел «ЮКОС» на грань банкротства. Большинство российских частных банков разорилось, включая «Менатеп-Москва». «МЕНАТЕП» слился с ОНЭКСИМбанком и Мост-банком, образовав Росбанк. «ЮКОСу» пришлось разбираться с разгневанными кредиторами, в том числе с иностранными банками (Daiwa и West Merchant, которые дали «МЕНАТЕПу» 236 млн долларов под залог 30% акций «ЮКОСа» на покупку ВНК)⁴¹.

С 1999 года «ЮКОС» предлагал акционерам дочерних компаний перейти на единую акцию. В марте 1999 года внеочередные собрания

³⁹ Коммерсант. 25 марта 1995 года.

⁴⁰ 24 мая 2002 года прошел аукцион по продаже 36,8% акций Восточной нефтяной компании. Победителем аукциона был признан «ЮКОС», предложивший 225,4 млн долларов при стартовой цене 225 млн. С учетом ранее приобретенных бумаг «ЮКОС» консолидировал около 90% акций ВНК. (См.: Ведомости. 27 мая 2002 года).

⁴¹ Коммерсант. 5 декабря 1998 года.

акционеров «Самаранефтегаза», «Юганскнефтегаза» и «Томскнефти» решили провести дополнительные эмиссии и разместить акции в офшорах⁴². Консолидация сопровождалась скандалами с миноритариями, особенно с Кеннетом Дартом, виртуозом «гринмейла»⁴³, который приобрел от 12 до 18% акций «дочек» «ЮКОСа». Дарт упорно боролся против планов Ходорковского по проведению дополнительных эмиссий. Поначалу ему удавалось блокировать решения «ЮКОСа». Параллельно Дарт стремился продать Ходорковскому свои акции, требуя за них 750 млн долларов. ФКЦБ наотрез отказывалась регистрировать дополнительную эмиссию «ЮКОСа». Но в ноябре 1999 года ее председатель Дмитрий Васильев покинул свой пост, и эмиссия была зарегистрирована. Теперь торговаться Дарту стало сложнее, он согласился на 120 млн долларов отступных и подписал с «ЮКОСом» «меморандум о ненападении»⁴⁴. На фондовом рынке методы консолидации «ЮКОСа» вызвали резко негативную реакцию – акции компании даже исключали из листинга РТС.

Государственная компания «Роснефть» была создана Указом № 1403 вместо корпорации «Роснефтегаз». Возглавил ее Александр Путилов, бывший генеральный директор «Урайнефтегаза». Преобразованная в открытое акционерное общество в апреле 1995 года Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний» № 327, она должна была осуществлять доверительное управление государственными пакетами акций компаний, не вошедших в новые ВИНК, обеспечивать поддержку отраслевых НИОКР и представлять интересы государства в СРП. «Роснефть» все время слабела – она служила исходным материалом для создаваемых ВИНК и особенно сильно пострадала от образования «Сибнефти», лишившись ценнейших активов.

Постановление Правительства РФ «О преобразовании государственного предприятия “Роснефть” в открытое акционерное общество “Нефтяная компания “Роснефть”» от 29 сентября 1995 года № 971 определило новую структуру «Роснефти»: несколько добывающих дочерних компаний (основные – «Пурнефтегаз» и «Сахалинморнефтегаз»),

⁴² Нефть и капитал. 1999. № 4. С. 21–23.

⁴³ Ситуация, когда пакет акции компании покупает враждебное юридическое лицо и заставляет ее выкупить у него свои акции по завышенной цене, чтобы избежать поглощения захватчиком.

⁴⁴ Ведомости. 21 декабря 1999 года.

четыре НПЗ и 16 сбытовых предприятий. Ее руководство надеялось, что эта структура станет окончательной.

Но потери продолжались. «Роснефть» лишилась акций Московского НПЗ и «Моснефтепродукта», потому что Юрий Лужков утверждал, что «Роснефть» сможет оказывать ценовое давление на московский топливный рынок. Поскольку москвичи еще не оправались от «бензинового кризиса», грянувшего осенью 1994 года, когда к АЗС выстраивались многокилометровые очереди и бензин покупали у спекулянтов по заоблачным ценам, мэр столицы доказал, что он, а не «Роснефть», должен контролировать компанию, снабжающую столицу топливом. В 1997 году была создана Центральная топливная компания (ЦТК), которой были переданы акции Московского НПЗ и «Моснефтепродукта». Летом 1999 года по распоряжению Юрия Лужкова 100% акций ЦТК достались новой Московской нефтяной компании (МНК), крупными акционерами которой были Шалва Чигиринский и его партнеры.

«Роснефть» пыталась стать национальной нефтяной компанией, выполняющей важные экономические и политические функции, но ее усилия на корню пресекали частные корпорации, которым не нужен был мощный государственный соперник.

В 1990-е годы было предпринято несколько попыток приватизировать «Роснефть». Ее приватизационные муки тесно связаны с превратностями «Пурнефтегаза». Это одно из лучших производственных объединений отрасли тогда добывало 8 млн тонн в год и входило в компанию «СИДАНКО», образованную в мае 1994 года. В начале 1995 года высшее руководство «Пурнефтегаза» направило письмо в правительство с просьбой вернуть предприятие в состав «Роснефти». Премьер-министр Виктор Черномырдин передал госпакет акций «Пурнефтегаза» «Роснефти», а «СИДАНКО» в ответ подала в суд на Госкомимущество. После того как Владимир Потанин приватизировал «СИДАНКО», битва за «Пурнефтегаз» пошла всерьез.

В апреле 1997 года президентом «СИДАНКО» стал Зия Бажаев, бывший главный инженер Грозненского биохимического завода⁴⁵. Ему пришлось бороться за «Пурнефтегаз». Задача была нелегкая — к «Роснефти» повышенный интерес проявлял Борис Березовский. В конце 1997 года после длительных тяжб, когда судьи признали законность

⁴⁵ Зия Бажаев создал трейдерскую компанию «Лиан Ойл» в Женеве, а вернувшись на родину, начал налаживать работу разгромленного чеченской войной «ЮНКО».

требований «СИДАНКО», Потанин вдруг отказался от «Пурнефтегаза». В этом щедром жесте эксперты усмотрели руку Березовского.

В апреле 1997 года Александра Путилова уволили, поскольку он противился планам Госкомимущества по приватизации компании. Его сделали председателем совета директоров, а Юрия Беспалова, «человека Березовского», назначили президентом «Роснефти». Он стал избавляться от «старой команды» и приводить новых людей, готовя компанию к поглощению «Сибнефтью».

Самая скандальная попытка приватизации «Роснефти» была предпринята в 1998 году. Правительство Черномырдина перед отставкой утвердило план, по которому собирались продать 75% плюс одну акцию «Роснефти» за фантастически высокую по тем временам сумму — 2,1 млрд долларов плюс 400 млн долларов инвестиционных условий. Иностранцы тоже интересовались «Роснефтью»: были созданы альянсы «СИДАНКО» — ВР, «Газпром» — Shell — «ЛУКОЙЛ», и даже Джордж Сорос готов был выложить 1 млрд долларов. Все ждали «битвы гигантов» между «ЮКСИ» (объединением «ЮКОСа» и «Сибнефти», которое просуществовало полгода) и двумя альянсами. Но в марте Михаил Ходорковский вышел из игры — дескать, цена «безбожно завышена»⁴⁶. А потом иностранные инвесторы просто проигнорировали аукцион, назначенный на 29 мая 1998 года.

Продажу перенесли на 30 октября 1998 года. Правительству пришлось умерить аппетиты после обвала фондового рынка в конце мая и снизить цену до 1,6 млрд долларов⁴⁷. Чтобы подготовить «Роснефть» к аукциону, призвали на помощь «Группу Альянс», созданную бывшим президентом «СИДАНКО» Зией Бажаевым. 3 августа вице-премьер Борис Немцов представил Бажаева как внешнего управляющего «Роснефти». К этому моменту компания была в плачевном состоянии. Активы 40 предприятий, в том числе «Пурнефтегаза», были арестованы. «Краснодарнефтеоргсинтез» выставили на продажу за налоговые долги в 32 млн долларов.

Команда Бажаева проявила редкую расторопность — за две недели подготовила программу повышения инвестиционной привлекательности «Роснефти», достигла соглашения с основными кредиторами, подписала контракт об аудите с Price Waterhouse вернула «Роснефти» контрольный пакет «Пурнефтегаза». Но чтобы продолжить

⁴⁶ Нефть и капитал. 1998. № 4. С. 9–10.

⁴⁷ Подробнее см.: Нефть и капитал. 1998. № 6–7. С. 11–14.

трансформацию «Роснефти», «Группе Альянс» не хватало формальных полномочий. Правительство 11 августа 1998 года поручило совету директоров в три дня подписать контракт с кризисными управляющими, но директора ничего не делали две недели⁴⁸. За это время ситуация в стране кардинально изменилась. Драгоценное время было упущено, и 27 августа Бажаев отказался от управления компанией⁴⁹.

В октябре 1998 года президентом «Роснефти» был назначен Сергей Богданчиков, с 1993 года возглавлявший «Сахалинморнефтегаз» и поработавший в 1980-х годах в Сахалинском обкоме КПСС. У Богданчикова была трудная задача — собрать компанию по частям. Ведь осенью 1998 года «Роснефть» потеряла-таки «Пурнефтегаз». Контрольный пакет, оцененный в «смешную» сумму — 10 млн долларов, был передан за долги четырем таинственным кредиторам⁵⁰. Но вскоре после дефолта премьером стал убежденный государственный Евгений Примаков, который в ноябре 1998 года, призвав на помощь Генпрокуратуру, вернул «Роснефти» контрольный пакет «Пурнефтегаза».

Тюменская нефтяная компания была образована 9 августа 1995 года. Ей поставили задачу возродить загубленный Самотлор. К началу 1990-х годов обводненность стареющего месторождения достигла 92%, а число неработавших скважин увеличилось с 3100 в 1993 году до 4100 в 1994 году (40% общего фонда скважин). На его реабилитацию нужно было 6–8 млрд долларов, иначе после 2000 года добыча на нем могла упасть до 3 млн тонн в год, что угрожало бы существованию компании и даже города Нижневартовска⁵¹. ТНК достались «Нижневартовскнефтегаз», «Тюменнефтегаз», Рязанский НПЗ (один из старейших в России) и распределительная сеть в Центральном экономическом районе. Председателем совета директоров стал гендиректор «Нижневартовскнефтегаза» Виктор Палий.

Приватизация ТНК шла вторым этапом после приватизации первых ВИНК. Серьезными претендентами на ТНК считались: «Росинвестнефть» Виталия Мащицкого, экспортировавшая нефть под восстановление Самотлора (ее поддерживал Палий), альянс московского правительства и «СБС-Агро», а также «Альфа-групп»,

⁴⁸ Нефть и капитал. 1998. № 9. С. 16.

⁴⁹ Зия Бажаев погиб 9 марта 2000 года в авиакатастрофе вместе с известным журналистом Артемом Боровиком. Дело Зии продолжил его брат Муса Бажаев, возглавивший «Группу Альянс».

⁵⁰ Нефть и капитал. 1998. № 10. С. 48–49.

⁵¹ Коммерсант. 27 апреля 1995 года. № 77.

финансовым центром которой был Альфа-Банк, а нефтяным — «Альфа-эко». «Альфа-эко» торговала углем, нефтепродуктами и черными металлами в 1991–1992 годах, а за продажу нефти всерьез взялась в 1993 году. ТНК для «Альфы» была последним шансом получить крупные активы в нефтянке.

Летом 1996 года Виктор Палий решил уступить пост председателя совета директоров ТНК своему давнему знакомому — бывшему министру топлива и энергетики Юрию Шафранику. Последний, правда, переметнулся на сторону противников Палия весной 1997 года, когда пришла пора утверждать условия инвестиционного конкурса по продаже 40% акций ТНК, назначенного на лето. Они были написаны под «Альфа-групп» и ее партнера — российско-американскую компанию «Ренова». Цену продажи поставили 25 млн долларов. Победитель должен был депонировать 88 млн долларов для покупки в пользу ТНК ряда активов или иметь эти активы в собственности. Такая возможность была только у альянса «Альфа-групп» — «Ренова»⁵².

Поняв, что совершил ошибку, Палий попытался отвоевать позиции. Бои с превосходящим по силе противником велись упорные: в июне 1997 года Анатолий Чубайс и Альфред Кох даже выпустили предписание правительства для совета директоров ТНК — не допустить избрания Палия генеральным директором «Нижневартовскнефтегаза». Но Палий, который контролировал в Нижневартовске все и вся, не разрешил посадить самолет, на котором Шафраник как представитель государства вылетел 6 июня в Нижневартовск для голосования на собрании акционеров ТНК, отправив его в Сургут. Пока Шафраник на перекладных добирался до Нижневартовска, дружественные Палию директора провели его кандидатуру на пост гендиректора.

17 июня правительственная комиссия по оперативным вопросам отказалась реструктурировать задолженность «Нижневартовскнефтегаза» и возбудила процедуру его банкротства.

А 20 июня на собрании акционеров ТНК Виктора Палия пытались не пропустить в совет директоров компании. Однако не удалось и это. Представитель Минтопэнерго Николай Русанов, голосующий акциями РФФИ (40%), неправильно заполнил бюллетень. В результате в совет был избран Виктор Палий вместо Юрия Шафраника, который должен был стать его председателем⁵³.

⁵² Нефть и капитал. 1998. № 1. С. 14–16.

⁵³ Коммерсант. 24 июня 1997 года. № 95.

Перед конкурсом Виктор Палий обращался в правительство и Госдуму и вел информационную войну против «Альфа-групп». 1 июля 1997 года на пресс-конференции он заявил, что ситуацию с приватизацией ТНК «иначе как государственным разбоем по отношению к государственной компании с молчаливого согласия руководителей государства не назовешь», и сообщил, что «организаторами этого грязного дела» являются Юрий Шафраник, Петр Мостовой и Альфред Кох⁵⁴.

Информационное наступление Палия принесло плоды: «Альфа-групп» пришлось заплатить рекордную по тем временам сумму – 810 млн долларов. Победителем конкурса был объявлен «Новый холдинг», учрежденный «Альфа-групп» и «Реновой».

Но покупка 40% акций не позволила новым акционерам ТНК начать реально управлять компанией, предстояли месяцы борьбы с Виктором Палием за контроль над «дочками» ТНК. 16 августа команда Палия сорвала внеочередное собрание акционеров «Нижневартовскнефтегаза»: не набралось необходимого кворума. Дело дошло до того, что руководители «Альфа-эко» передвигались по Нижневартовску с оружием. Вопрос был решен в начале 1998 года, когда «Новый холдинг» выкупил акции дочерних предприятий ТНК и самой ТНК, принадлежавшие «группе Палия». Впрочем, отрешение Палия от должности гендиректора «Нижневартовскнефтегаза» зимой 1998 года прошло мирно⁵⁵.

В новый совет директоров ТНК в 1998 году вошли Михаил Фридман, Леонид Блаватник и Виктор Вексельберг. Президентом ТНК стал Семен Кукес, уроженец России, который в юности эмигрировал в США и удачно поработал в Phillips Petroleum и Amoco. Исполнительным директором назначили главу «Альфа-эко» Германа Хана. Хан, не любящий публичности олигарх, имеет репутацию человека чрезвычайно жесткого. Кукес же прославился как дипломатичный переговорщик. Он добился снижения себестоимости производства, увеличил загрузку НПЗ, ввел джобберскую⁵⁶ программу на автозаправках ТНК, занялся выплатой налоговых долгов.

⁵⁴ Нефть и капитал. 1997. № 7–8. С. 23.

⁵⁵ В 2007 году Палий получил семилетний срок за легализацию 40 млн долларов, якобы похищенных в 1993–1995 годах у «Нижневартовскнефтегаза» при строительстве дома отдыха.

⁵⁶ Джоббер – независимый владелец автозаправочной станции, который по договору коммерческой субконцессии продает нефтепродукты под торговой маркой компании-производителя.

Из-за дефолта и бесконечных смен правительства полная приватизация ТНК затянулась. Аукцион с инвестиционными условиями на 49,8% акций компании был проведен только в декабре 1999 года. Выиграло ЗАО «Новые приоритеты», принадлежавшее тем же лицам, что и «Новый холдинг». Победитель согласился заплатить за акции 90 млн долларов и инвестировать в проекты ТНК 185,2 млн долларов.

«СИДАНКО» – Сибирско-Дальневосточная нефтяная компания – была создана в мае 1994 года для снабжения Восточной Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера нефтью, газом и нефтепродуктами. Компании передали государственные пакеты акций «Пурнефтегаза», «Кондпетролеума», «Черногорнефти», «Варьеганнефтегаза», «Удмуртнефти», Саратовского НПЗ, Ангарской нефтехимической компании (самой крупной в России) и нескольких сбытовых сетей. Она стала лидером среди мировых негосударственных компаний по доказанным запасам нефти. Правда, Владимир Потанин в 1999 году назвал «СИДАНКО» «бессмысленным набором активов»⁵⁷.

Беды «СИДАНКО» начались сразу. В 1995 году «Пурнефтегаз» передал «Роснефти». В виде компенсации «СИДАНКО» получила «Саратовнефтегаз», добывавший 1,2 млн тонн в год, Хабаровский НПЗ и 16 предприятий нефтепродуктообеспечения, которые не возместили ей потерю крупнейшей добывающей «дочки». Без «Пурнефтегаза» не удалось загрузить сырьем Ангарскую нефтехимическую компанию, и у «СИДАНКО» возник дисбаланс между добычей и переработкой нефти. К тому же в «СИДАНКО» был установлен специфический финансовый режим. Материнская компания приобретала нефть у «дочек» по заниженным ценам, оплачивала ее зачастую не деньгами, а векселями и не предоставляла им необходимые инвестиции. В результате многие из них оказались на грани банкротства.

К концу 1997 года «Интеррос» собрал 96,5% акций «СИДАНКО» и стал искать для нее новых хозяев с помощью Зии Бажаева, который с апреля 1997 года был президентом «СИДАНКО»⁵⁸. Сначала 40% акций получил кипрский офшор Kantupan, представлявший интересы Джорджа Сороса и Бориса Йордана. Следующие 10% и право голоса на 20% достались British Petroleum (BP) за 571 млн долларов⁵⁹. Очередным потрясением для «СИДАНКО» оказался дефолт 1998 года, который ее владельцы пережили с тяжелыми потерями.

⁵⁷ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 81.

⁵⁸ В марте 1998 года Бажаев покинул «СИДАНКО» и образовал «Группу Альянс».

⁵⁹ Нефтегазовая вертикаль. 2001. № 14. С. 47.

А потом атаку на компанию повела ТНК. В конце 1998 года в арбитражных судах начались процессы о банкротстве «Кондпетролеума» и «Черногорнефти». ТНК контролировала их полностью. Схема была простой и эффективной. В декабре 1998 года в «Черногорнефти» появился внешний управляющий — человек «Альфа-групп», а ТНК скупала 60% долговых обязательств «Черногорки» и стала контролировать не только комитет кредиторов, но и товарные и финансовые потоки должника. Внешний управляющий направил нефть на экспорт связанному с «Альфа-групп» иностранному посреднику, а внутри страны — на заводы ТНК. Цену на нефть искусственно занижали и превратили «Черногорнефть» в неплатежеспособного банкрота. Внешний управляющий выставил имущество должника в ноябре 1999 года на аукцион. И хотя реальная цена «Черногорки» была близка к 1 млрд долларов, ТНК приобрела ее за 176 млн долларов. По схожей схеме банкротили и «Кондпетролеум». В сентябре 1999 года компания была продана ТНК за 52 млн долларов⁶⁰.

В октябре 1998 года «СИДАНКО» прекратила поставлять нефть Ангарской нефтехимической компании, в ноябре сняла с себя полномочия управляющей компании, а Потанин даже заявил, что готов вернуть акции «Ангарки» государству. В 1999 году под процедуру банкротства попали «Удмуртнефть» и «Варьеганнефтегаз». Весной 1999 года управляющей компанией «СИДАНКО» фактически стала British Petroleum. Она начала сокращать расходы, оптимизировать управление и организовала в США оппозицию захватчикам «СИДАНКО».

Дело в том, что ТНК заключила в 1999 году соглашение с американским Эксимбанком о кредите на 500 млн долларов под реконструкцию Рязанского НПЗ и реабилитацию Самотлора. Но не обошлось без скандала из-за войны ТНК против «СИДАНКО». ВР-Амосо надавила на Госдепартамент США, требуя принять меры. В декабре 1999 года госсекретарь США Мадлен Олбрайт подписала обращение, в котором призывала Эксимбанк отказать ТНК в кредите, указывая, что это соответствовало бы национальным интересам США, и подчеркивая явно коррумпированный характер банкротств «Кондпетролеум» и «Черногорнефти»⁶¹. Однако позиции американских сторонников ТНК оказались сильнее. Ричард Чейни, возглавлявший тогда Halliburton, объяснил Госдепартаменту, что отказ от предоставления

⁶⁰ Нефть России. Август 2001 года. № 8.

⁶¹ Промышленные ведомости. 2002. № 13 (сентябрь).

займа лишит американские компании выгоднейших заказов в Рязани и на Самотлоре.

В конце 1999 года «СИДАНКО» продала свои восточные активы «Росинвестнефти», та перепродала Ангарскую нефтехимическую компанию и часть сбытовых структур «ЮКОСу», а Хабаровский НПЗ с другими сбытовыми сетями — «Группе «Альянс»». В декабре 1999 года ВР, российские акционеры «СИДАНКО» и ТНК заключили мировую. В 2001 году ТНК выкупила акции «СИДАНКО» у Kantupan и «Интерроса». Так «СИДАНКО» перестала существовать как независимая компания.

«Транснефть» и «Транснефтепродукт». Система магистральных нефтепроводов России формировалась в 1960–1970-е годы, когда требовалось доставлять растущие объемы нефти из Западной Сибири к нефтеперерабатывающим заводам и на экспорт. К началу 1990-х годов Главное управление по транспортировке и поставкам нефти («Главтранснефть») Миннефтегазпрома СССР ведало 94 тыс. км магистральных нефте- и продуктопроводов. В 1992 году «Главтранснефть» Указом Президента РФ № 1403 разделили на две трубопроводные компании: «Транснефтепродукту» отошли продуктопроводы, а «Транснефть» получила 49,6 тыс. км магистральных нефтепроводов, 404 насосные подстанции и резервуарный парк на 13,2 млн куб. м⁶².

Система была рассчитана на транспортировку до 600 млн тонн нефти в год, а в России добывалось менее 400 млн, то есть на поставки по стране и в другие страны СНГ ее хватало с лихвой. Зато трубопроводы, по которым нефть шла в дальнее зарубежье, работали на пределе. В 1990-х годах «Транснефти» было не до прокладки новых маршрутов. Тарифная выручка при галопирующей инфляции позволяла ей лишь поддерживать в рабочем состоянии ветшавшее хозяйство. А дряхло оно быстро. К середине 1990-х годов 45% трубопроводов было моложе 20 лет, 30% — от 20 до 30 лет, 25% — старше 30 лет⁶³.

С 1980 года «Главтранснефтью» руководил потомственный трубопроводчик Валерий Черняев, который успешно отражал все попытки сместить его с высокого поста — например, атаку Бориса Немцова, нападавшего в 1997 году на естественные монополии. Черняев был отправлен в отставку лишь в мае 1998 года вслед за его давним

⁶² Энергетическая политика России. С. 106–107.

⁶³ Hudson J., Poussenkova N. Op. cit. P. 104.

другом премьер-министром Виктором Черномырдиным. Тогда правительству стал нужен верный вассал, а не строптивый трубопроводный «барон». Новый премьер-министр Сергей Кириенко поставил на «Транснефть» Дмитрия Савельева, своего знакомого по Нижнему Новгороду.

Правительство всегда отводило «Транснефти» важную роль в выбивании из нефтяников долгов бюджету и текущих налогов. Более того, по Постановлению Правительства РФ «О дополнительных мерах по обеспечению поставок топливно-энергетических ресурсов потребителям Российской Федерации» от 10 марта 1999 года № 262 Минтопэнерго получило право вносить уточнения в утвержденные графики транспортировки нефти по системе магистральных нефтепроводов с учетом обеспечения поставок нефти и нефтепродуктов на внутренний рынок. То есть экспортная труба стала регулировать и снабжение россиян топливом.

При Савельеве «Транснефть» начала строить новые трубопроводы. Чтобы гарантировать транзит азербайджанской нефти, был нужен нефтепровод в обход Чечни, на новороссийском направлении требовалось исключить транзит через Украину. Завершалось обоснование инвестиций по Балтийской трубопроводной системе (БТС).

В сентябре 1999 года президентом «Транснефти» назначили Семена Вайнштока, генерального директора «ЛУКОЙЛ–Западная Сибирь». Савельев заявил, что был нарушен устав «Транснефти», и собирался продолжать работу. Тогда призвали милицию и ОМОН. В ночь на 15 сентября 1999 года офис компании был вскрыт, и на следующий день Савельева туда уже не пустили⁶⁴.

Кризис 1998 года

Кризис стал переломным моментом для нефтяной промышленности. Для нефтяников наступили тяжелые времена. Когда в 1998 году цена российской нефти марки Urals упала с 17 до 10 долларов за баррель, российский экспорт оказался на грани рентабельности, отчисления в бюджет резко сократились. «Нефтяные генералы» предупредили правительство: или снижайте налоги, или снизится добыча нефти до уровня, не обеспечивающего энергетическую безопасность страны. «ЛУКОЙЛ», «ЮКОС» и «СИДАНКО» заявили

⁶⁴ Нефть и капитал. 1999. № 10. С. 4.

о планах сократить добычу нефти в 1999 году на 15%, ТНК – на 5%. В целом по стране Минтопэнерго ожидало падения до 240–250 млн тонн с 303 млн тонн в 1998 году⁶⁵.

Государство помогло нефтяникам, перераспределив в их пользу отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и урезав транспортные тарифы. А девальвация рубля привела к уменьшению «долларовой» себестоимости добычи. К тому же весной 1999 года начался рост цен на нефть на мировом рынке. В итоге «ЛУКОЙЛ» снизил добычу только на 0,6%, «СИДАНКО» – на 2%, а «ЮКОС» ее стабилизировал. Добыча в 1999 году даже выросла на 1,7 млн тонн – исключительно благодаря «Сургутнефтегазу», который увеличил добычу на 2,4 млн тонн.

По иронии судьбы кризис 1998–1999 годов пошел на пользу нефтяной промышленности. В России начали рассчитывать налоги нефтяным компаниям исходя из мировых цен на нефть. Ценовой кризис заставил ВИНК заняться модернизацией нефтеперерабатывающих заводов, расширением сбытовых сетей и снижением затрат.

За 1990-е годы нефтяники прошли через приватизацию, либерализацию внешней торговли, перераспределение активов, дефолт, неплатежи, глубочайший экономический спад. Хотя цены на нефть редко поднимались выше 20 долларов за баррель, частные компании смогли переломить тенденцию к снижению нефтедобычи. Достигнув «дна» в 301 млн тонн в 1996 году, отрасль медленно, но верно начала наращивать объемы добычи, хотя государство, по-прежнему считавшее нефтяную промышленность «дойной коровой», зачастую скорее мешало, чем помогало ей пережить трудные времена.

В закрытую при социализме нефтяную промышленность проникий иностранный капитал, принося с собой передовую технологию и управленческий опыт. Приватизированные российские компании, ставшие хозяевами своей судьбы, провели корпоративную реорганизацию, начали выходить на мировые фондовые рынки, покупать зарубежные активы, вливаться в международное деловое сообщество. Нефтяники превратились в политических и экономических тяжеловесов, определявших правила игры в стране.

Правда, при этом агрессивный передел собственности и скандалы с миноритарными акционерами не способствовали улучшению инвестиционного климата в России, а политическая нестабильность

⁶⁵ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 71.

в стране мешала нефтяникам осуществлять реализацию долгосрочной стратегии развития, главное — наращивать геологоразведочные работы, которые обеспечивают будущее отрасли. Прирост запасов в 1990-е годы хронически не покрывал объемы добычи — нефтяники проедали ресурсную базу, открытую еще при советской власти⁶⁶. Основные производственные фонды отрасли быстро старели, нефтепереработка была на положении падчерицы у ВИНК, и надолго закрепился сырьевой тип развития страны.

2000-е годы

Новая нефтяная элита

В 1999 году премьер-министром стал Владимир Путин. Ему досталось тяжелое наследство — всемогущие олигархи, слабое правительство, вездесущая коррупция и бюрократия, сырьевая экономика. Но при этом новому премьеру крупно повезло: мировые цены на нефть поползли вверх, стала расти добыча нефти.

Карьера Путина взлетела так стремительно, что к выборам 2000 года у него не было своей команды. Он стал расставлять знакомых — в основном сослуживцев из питерской мэрии и органов — на ключевые посты, хотя вначале его возможности были ограничены «семьей». Санкционировав назначение Семена Вайнштока главой «Транснефти», Путин привел в трубопроводную компанию Алексея Миллера, возглавившего строительство Балтийской трубопроводной системы, и Николая Токарева из внешней разведки на должность вице-президента «Транснефти». После избрания Путина президентом его протеже пошли на повышение. Токарев занял пост гендиректора «Зарубежнефти». Недолго побыв заместителем министра энергетики, Миллер стал председателем правления «Газпрома», а Дмитрий Медведев и Игорь Сечин, питерские коллеги Путина, — заместителями главы президентской администрации.

Придя во власть, «питерские» и «чекисты» начали теснить старую гвардию олигархов, чьи позиции ослабевали. Тем более что стал популярным лозунг Путина о «равноудалении олигархов от власти».

⁶⁶ Если в 1986—1990 годах по Западной Сибири прирост запасов составлял 4,9 млрд тонн, то в 1991—1995 годах из-за снижения разведочного бурения — 2,8 млрд тонн. (См.: Алекперов В.Ю. Указ. соч. С. 13).

Из «нефтяных генералов» поколения 1990-х годов особым доверием Путина пользуется Владимир Богданов, который, несмотря на свое немалое состояние, не воспринимается как олигарх. Богданов был доверенным лицом Путина на выборах 2000 года. В марте 2000 года президент России провел в Сургуте совещание с руководителями нефтяных компаний, и с тех пор «Сургутнефтегаз» считается его фаворитом. Путин ставил Богданова в пример другим бизнесменам и по многим существенным для отрасли вопросам советовался с ним. Возможно, поэтому прогнозы относительно неминуемого поглощения «Сургутнефтегаза» тем или иным игроком пока так и остаются прогнозами. А на вопрос: кто же реально владеет компанией? — никто не может дать ответ.

Энергетическая политика

В новом десятилетии смены правительства происходили реже, чем в 1990-х годах. ТЭК возглавляли всего четыре министра — Александр Гаврин (бывший мэр Когалыма), Игорь Юсуфов (генеральный директор Российского агентства по госрезервам), Виктор Христенко (заместитель председателя правительства) и Сергей Шматко (президент «Атомстройэкспорта»). Министерство энергетики, которое растеряло полномочия и кадры в прошлом десятилетии, начало отвоевывать утраченные позиции.

В первый срок президентства Путина в 2000—2004 годах энергетическая политика еще не оформилась. Делались шаги по либерализации ТЭКа — продолжалась приватизация нефтяной отрасли и угольной промышленности, была принята программа рыночных реформ в электроэнергетике. Но одновременно государство усиливало влияние в нефтегазовом секторе. Оно запретило частные нефтепроводы, укрепило государственный контроль над «Газпромом» и отложило реформы газовой монополии.

Поначалу президент и его администрация особо не вмешивались в экономическую и энергетическую политику, которую проводил премьер-министр Михаил Касьянов. Его влияние росло, но при этом обострялись разногласия с президентом — и во многом по ТЭКу. Путин (убежденный государственный) и Касьянов (скорее рыночник) расходились во взглядах на роль государства и частного капитала в отрасли⁶⁷.

⁶⁷ Подробнее см.: Милов В., Селивахин И. Проблемы энергетической политики. Рабочие материалы Московского центра Карнеги. Вып. 4. 2005.

К тому же в начале десятилетия были еще сильны лоббистские позиции частных компаний, которые успешно проталкивали выгодные им законодательные инициативы. В Госдуме третьего созыва нефтегазовое лобби включало Владимира Дубова, Сергея Кириенко, Бориса Немцова, Дмитрия Савельева, Рэма Храмова, Александра Рязанова, Виктора Черномырдина, Валерия Язева, Владимира Медведева.

Правда, почти сразу проявились новые приоритеты. Например, центр стала тяготить самостоятельность регионов. Чтобы ее ограничить, реформировали Совет Федерации, создали федеральные округа, верность Кремлю оказалась условием победы на губернаторских выборах. От новых приоритетов пострадали нефтяные регионы. Так, в 2001 году Татарстан лишился некоторых привилегий, предоставленных республике в 1994 году, и «Татнефть», пользовавшаяся весомыми налоговыми льготами, стала жить как все.

А во второй срок президентства Путина отношение властей к нефтяной отрасли резко изменилось. После отставки кабинета Касьянова правительство Михаила Фрадкова уступило инициативу в выработке ключевых решений по энергетике президенту и его администрации. Государство стало активно вмешиваться в нефтяную промышленность. Да и Госдума четвертого созыва, избранная в конце 2003 года, принципиально отличалась от предшественников. Пропрезидентское большинство позволяло принимать любые законы быстро и без хлопот. И хотя нефтяников в этой Думе хватало, они предпочитали вписываться в генеральную линию власти и если решали какие-то свои вопросы, то действовали как можно тише.

Стало ограничиваться политическое влияние олигархов и руководителей субъектов Федерации, чья мощь опиралась на нефтяные доходы. Стремясь лишить нефтяных и региональных «баронов» экономической базы, в августе 2004 года Госдума приняла поправки в Закон «О недрах», отменившие «два ключа» в недропользовании. Центр приобрел абсолютную власть в сфере лицензирования: теперь решение о выдаче лицензии принимала федеральная комиссия, в которую приглашались представители субъекта Федерации.

Налоги

В начале десятилетия лоббизм частных нефтяных компаний достиг апогея в реформе налогообложения отрасли, подготовкой которой в Госдуме руководил глава подкомитета по налогам Владимир

Дубов (совладелец «ЮКОСа»). С 1 января 2002 года в России была снижена ставка налога на прибыль и введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), заменивший несколько прежних платежей за пользование недрами. Плоская шкала этого налога вне зависимости от горно-геологических условий разработки была удобна налоговикам и Минфину («плоский» налог проще считать и собирать), а также выгодна «ЮКОСу» и «Сибнефти», которые при распределении нефтяных активов получили относительно молодые месторождения. Пострадали от уравниловки «Башнефть» и «Татнефть», у которых месторождения были выработаны на 80%. К тому же «плоский» налог подталкивает недропользователей к выборочной разработке месторождений. Он непригоден для изъятия государством природной ренты (чего и добивались «ЮКОС» с «Сибнефтью»).

Но как только к середине десятилетия ослаб лоббизм нефтяников, возросла налоговая нагрузка на отрасль. Тема «изъятия сверхдоходов нефтяных компаний» вошла в моду еще в 2000 году, едва нефтянка оправилась от кризиса. А перед выборами в Госдуму 2003 года отдельные политики обещали собрать с нефтяников десятки миллиардов долларов и раздать их буквально всем нуждавшимся⁶⁸. В апреле 2004 года были приняты поправки в Закон «О таможенном тарифе» и Налоговый кодекс. Они предполагали увеличение налоговых изъятий у нефтяных компаний при цене нефти выше 18 долларов за баррель. Устанавливалась новая шкала ставок таможенных пошлин в зависимости от мировой цены на нефть. Нефтяники стали платить экспортную пошлину исходя не из сегодняшней цены на нефть, а с двухмесячным лагом. При росте цен они платили меньше, а при падении — больше. Привязанные к стремящимся ввысь мировым ценам НДПИ и экспортные пошлины быстро наполняли федеральный бюджет и Стабилизационный фонд. К тому же в начале 2004 года были ликвидированы последние офшоры в Мордовии, Калмыкии и на Чукотке. В 2004 году были приняты поправки в Бюджетный кодекс: увеличена доля федерального бюджета в НДПИ по нефти с 85,6 до 95%. Самая большая статья доходов нефтегазовых регионов резко сократилась.

Правильно интерпретировав сигналы, поступающие сверху, многие компании поняли, что с налоговиками лучше не ссориться. Еще в 2002 году «ЛУКОЙЛ» решил добровольно выплатить в казну 103 млн

⁶⁸ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 124.

долларов, которые с него требовали фискальные органы за использование так называемой байконурской схемы торговли нефтепродуктами, которая позволяла уходить от акцизов и налога на прибыль⁶⁹.

Налоговые новшества привели к тому, что фискальная нагрузка на нефтяные компании стала расти угрожающе быстро: теперь нефтяникам приходится отдавать в казну больше, чем они зарабатывают при сверхвысоких ценах на нефть⁷⁰. Вагит Алекперов так охарактеризовал в 2005 году налоговую нагрузку: «Сегодня она максимальная для нефтяных компаний. Экспортные пошлины и налог на добычу полезных ископаемых привязаны к мировым ценам, что не стимулирует инвестиции». Он подчеркнул, что теперешняя налоговая система еще годится для разработки уже обустроенных месторождений, но не подходит для освоения новых территорий⁷¹. В результате нефтяники стали компенсировать повышение налогов, взвинчивая цены на внутреннем рынке, и по ценам на бензин в 2000-х годах Россия догнала и перегнала США. Власти, озабоченные удорожанием бензина, начали давить на сознательность нефтяников, призывая их обуздать цены. Так, в конце 2004 года «ЛУКОЙЛ» временно снизил цены на своих заправках на 5%⁷².

По мере того как ослабевало влияние частных компаний, возрастал лоббистский потенциал государственных. Так, в 2008–2009 годах были предоставлены «налоговые каникулы» по НДС компаниям, работавшим в Восточной Сибири и на континентальном шельфе, и установлены нулевые ставки таможенной пошлины на нефть с восточносибирских месторождений⁷³. Из всех нефтяников максимальную выгоду от этого новшества получила «Роснефть» — ведь теперь и на шельфе, и на востоке страны правят бал государственные компании.

Иностранные компании

Из-за растущих цен на нефть и усиления российских нефтяных компаний изменилось отношение властей к зарубежным игрокам в нефтяной отрасли: им отвели роль миноритарных партнеров.

⁶⁹ Ведомости. 21 сентября 2005 года.

⁷⁰ Нефтегазовая вертикаль. 2004. № 15. С. 4.

⁷¹ Ведомости. 11 июля 2005 года.

⁷² Ведомости. 5 апреля 2006 года.

⁷³ Нефтегазовая вертикаль. 2009. № 17. С. 13–14.

Такое усиление «ресурсного национализма» — обычное явление для нефтедобывающих стран при благоприятной для них конъюнктуре на мировых рынках сырья. Правда, при дорогой нефти иностранные инвесторы были готовы работать в России практически на любых приемлемых условиях.

Громким сигналом о новом отношении к участию иностранцев в освоении российских недр стали события вокруг Киринского блока месторождений «Сахалина-3». Блоки «Сахалина-3» были выставлены на конкурс в 1993 году. Киринский блок достался Mobil и Техасо, Восточно-Одоптинский и Айяшский — Exxon. В 1997 году Mobil и Техасо были вынуждены уступить треть своего проекта «Роснефти» и «Сахалинморнефтегазу». А в январе 2004 года правительство лишило ExxonMobil и Chevron⁷⁴ права работать на Киринском блоке как в режиме СРП, так и в обычном лицензионном режиме, мотивируя это тем, что у инвесторов не было документально подтвержденного права на участок шельфа⁷⁵. И государство, и возмужавшие российские компании перестала устраивать ведущая роль, которую иностранцы играли в крупных нефтегазовых проектах, особенно на стратегически важном Дальнем Востоке. Хотя в этом регионе успешно реализовались только проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2», которыми управляли международные компании.

«Нефтегазовый патриотизм» четко проявился в понятии стратегических месторождений. В 2005 году было решено обновить прежний Закон «О недрах». Одна из важнейших поправок к нему сводилась к ограничению роли иностранцев в освоении стратегических месторождений: к ним отныне стали допускаться только российские компании, в капитале которых доля нерезидентов ниже 50% и в советах директоров — иностранцев менее половины⁷⁶. Критерий «стратегичности» месторождения постоянно ужесточался под давлением Федеральной службы безопасности: для нефти порог был опущен со 150 млн до 70 млн тонн, для газа — с 1 трлн до 50 млрд куб. м⁷⁷. Снижение планки продвигали также «Газпром» и «Роснефть», которые в зарубежных компаниях видели лишь технических и финансовых партнеров.

⁷⁴ В конце 1990-х годов слились компании Exxon и Mobil, образовав ExxonMobil, а также компании Chevron и Техасо, образовав Chevron.

⁷⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2004. № 2. С. 5.

⁷⁶ Эксперт Online. 31 января 2007 года.

⁷⁷ Ведомости. 21 февраля 2008 года.

Новые нефтяные рубежи

Особо ярко тенденции огосударствления и ограничения роли иностранных игроков в нефтяной отрасли проявились в политике по освоению новых нефтегазовых провинций — Восточной Сибири, Дальнего Востока и континентального шельфа.

В текущем десятилетии Россия взялась за создание крупной нефтегазовой провинции на востоке страны⁷⁸, который стал полигоном для испытания новой энергетической политики. О необходимости освоения нефтегазовых богатств востока дальновидные профессионалы-нефтяники предупреждали давно. Еще в середине 1970-х годов тогдашний министр нефтяной промышленности Валентин Шашин говорил об острой потребности открыть новые огромные нефтяные провинции, сопоставимые с Волго-Уральской и Западно-сибирской. Он считал, что Восточная Сибирь, Прикаспийская впадина и шельфы морей и океанов, которые имеют огромный потенциал для прироста запасов, могут стать такими регионами⁷⁹.

При социализме в регионе велась геологоразведка, были открыты крупные месторождения, хотя территория остается слабоизученной, потому что в те времена удобнее было выжимать все соки из Западной Сибири. В 1990-е годы в условиях экономического спада и низких цен на нефть российским нефтяникам было не до освоения углеводородных богатств Востока с его суровым климатом, сложной геологией и отсутствием инфраструктуры. Да и проблем в традиционных нефтяных районах хватало. Но в текущем десятилетии стало очевидно, что России нужно диверсифицировать экспорт углеводородов, в основном идущих в Европу, закрепившись на динамично растущих азиатских рынках и в США. Чтобы остаться ведущим игроком мировой энергетики, надо было создать крупную нефтегазовую Восточную провинцию в поддержку стареющей Западносибирской, тем более что высокие цены на нефть позволяли это сделать.

К тому же было ясно, что жизненно важно возродить регион, где царят экономический застой, колониальный тип развития, энергетический кризис, бездорожье и нищета. Средняя плотность населения составляет 1,2 человека на кв. км в Восточной Сибири и 1,1 — на Дальнем Востоке. За 1989–2002 годы население Дальнего

⁷⁸ По оценкам, в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке находится 13% запасов российской нефти и 19% газа. (См.: Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 17. С. 35).

⁷⁹ Нефтяное хозяйство. 1974. № 3. С. 4.

Востока уменьшилось на 16% (по всей России — на 4%)⁸⁰. А рядом Китай...

В 2006 году Владимир Путин оценил ситуацию на Дальнем Востоке как «угрозу национальной безопасности»⁸¹ и призвал инвестировать в регион. Разработали Федеральную целевую программу «Развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года», стали укрупнять субъекты Федерации, переставлять кадры, звать на помощь олигархов. Наверное, вдохновил успех чукотского губернатора Романа Абрамовича. Он развил бурную деятельность на Чукотке: зарегистрировал там трейдеров «Сибнефти» и «Русского алюминия» и платил подходящий налог по 30 млн долларов в год в региональный бюджет. За время его губернаторства был построен новый аэропорт в Анадыре, модернизированы окружные больницы, существенно вырос уровень жизни местного населения⁸².

Теперь на востоке правительство заменяет частных игроков государственными. До недавнего времени там царил «ЮКОС», прочные позиции занимала ТНК-ВР. При этом «Роснефть» была слишком слаба, а «Газпром» реально не присутствовал в регионе, хотя и разрабатывал Восточную газовую программу. Но в последние годы концерн быстро наверстал упущенное на востоке, войдя в проект «Сахалин-2», получив контроль над Ковыктой и Чайндинское месторождение...

На восток проник и «Сургутнефтегаз» — «державная компания», став осваивать Талаканское месторождение в Якутии, на которое прежде претендовал «ЮКОС».

Восток — зона стратегических интересов «Роснефти». Кроме Сахалина, где работает ее дочерняя компания «Сахалинморнефтегаз», «Роснефть» закрепились в Восточной Сибири. В 2003 году она победила «ЮКОС» и Total в затяжной борьбе за Ванкорское месторождение в Красноярском крае; в 2005 году приобрела долю в Верхне-чонском месторождении в Иркутской области, на котором работает ТНК-ВР. А в 2007 году скупил все восточные активы «ЮКОСа».

В текущем десятилетии возрос интерес и к континентальному шельфу. В соответствии с Законом «О внесении изменений в Федеральный закон № 120-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской

⁸⁰ <http://www.gks.ru>

⁸¹ <http://www.newsru.com/russia/20dec2006/sovbez.html>

⁸² Ведомости. 4 июля 2008 года.

Федерации» от 18 июля 2008 года шельф был отдан на откуп «Газпрому» и «Роснефти». Теперь госкомпания могут получать лицензии на шельфовые месторождения без конкурса. Хотя эксперты полагают, что у российских нефтяников пока не хватает опыта, денег и технологий для реализации крупных шельфовых проектов и без помощи иностранцев им все равно не обойтись.

А в сентябре 2008 года Дмитрий Медведев провел в Кремле первое в качестве главы государства расширенное заседание Совета безопасности, на котором были утверждены «Основы государственной политики России в Арктике до 2020 года». По мнению президента, Арктика должна стать «главной ресурсной базой России XXI века», поскольку там находится около четверти мировых запасов углеводородов⁸³.

Основные российские игроки

«Славнефть». Дела в компании с самого начала шли не блестяще: перерабатывающие мощности (более 20 млн тонн в год) значительно превышали объем добычи, при этом добыча падала, а сбыт контролировали многочисленные посредники.

В январе 2000 года президентом «Славнефти» стал Михаил Гучериев, возглавлявший БИН-банк и офшорную зону «Ингушетия». Он привел в компанию топ-менеджеров из «Сибнефти». При нем «Славнефть» расцвела. К концу 2001 года она удвоила запасы, приобретя несколько независимых производителей, а ее добыча нефти достигла 14 млн тонн в год. Продажи нефтепродуктов выросли в 2001 году на 40%, количество фирменных АЗС увеличилось в 4 раза⁸⁴. Началась модернизация нефтеперерабатывающих заводов.

Судя по всему, Гучериев готовил компанию к приватизации в пользу «Сибнефти» — тогда планировалось продать 19,68% ее акций. Даже экспорт госкомпания был переведен на трейдера «Сибнефти» — Runicom. «Сибнефть» и дружественные БИН-банку структуры стали приобретать ценные бумаги «Славнефти». Но «Славнефтью» интересовалась и ТНК, которая стала скупать на вторичном рынке акции самой компании и ее «дочек». К концу 2000 года ТНК контролировала 13% акций «Славнефти», 27% — «Мегионнефтегаза», более 40% — «Ярославнефтеоргсинтеза» и 9% — НПЗ имени Менделеева.

⁸³ Ведомости. 18 сентября 2008 года.

⁸⁴ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 168.

Владея такими пакетами, она по праву рассчитывала получить места в их советах директоров. Но право оказалось чисто теоретическим. Воспользовавшись тонкостью в законе, Гучериев убрал людей ТНК из совета директоров «Ярославнефтеоргсинтеза». ТНК в поисках справедливости обратилась в суд, но безуспешно⁸⁵.

ТНК столкнулась с опасным противником. Гучериев скупил долги дочерних предприятий «Славнефти», обезопасив компанию от возбуждения банкротства конкурентами — любимого метода ТНК. «Славнефть» также стала приобретать акции добывающих компаний ТНК, взяв под контроль от 5 до 10% ее основных «дочек». Взаимная скупка шла под громкие скандалы в средствах массовой информации. Аукцион тогда не состоялся, и в конце 2001 года противники заключили перемирие: ТНК передала свои доли в «Славнефти» и ее «дочках» в траст, где она и «Сибнефть» получили по 25%, а остальное — структуры, близкие Олегу Дерипаске и Михаилу Гучериеву.

В 2002 году на ключевые посты в «Славнефть» пришли специалисты из Межпромбанка Сергея Пугачева, связанного с «питерцами». Тогда же состоялись выборы главы Ингушетии, на которых брат Михаила Гучериева конкурировал с Муратом Зязиковым, ставленником Кремля. Летом 2002 года вокруг «Славнефти» разгорелись бурные страсти. 13 мая правительство провело собрание акционеров, которое отправило в отставку Михаила Гучериева. «Семейные» среагировали оперативно, сделав президентом «Славнефти» Юрия Суханова. «Питерцы» бросились создавать условия, которые позволили бы в нужный момент Суханова снять. МВД возбудило против него уголовное дело, а уфимский суд по иску некоего миноритария отменил решение собрания акционеров.

Анатолий Барановский, первый вице-президент «Славнефти», которому незадолго до собрания акционеров передал полномочия ушедший в отпуск Михаил Гучериев, покинул «Славнефть» и вернулся в «Роснефть», где был вице-президентом. К удивлению сотрудников «Славнефти», 24 мая они снова увидели Барановского в компании представителей Межпромбанка. Сопровождаемые телохранителями, те беспрепятственно проникли в офис. На помощь Барановскому подтянулись вневедомственная охрана и милиция. Барановский предъявил права на управление «Славнефтью», заявив, что избрание президентом Юрия Суханова незаконно. Но тут в МВД сообщили

⁸⁵ Нефть и капитал. 2000. № 9. С. 8–10.

о заложенной в офисе бомбе. Сотрудников спешно эвакуировали, а здание оцепила милиция. Бомбу, понятно, не нашли. На следующий день Суханов появился в «Славнефти»⁸⁶.

Второй вооруженный захват компании состоялся вечером 27 июня 2002 года. Вход в здание опечатали. Приехал Гучериев в сопровождении трех автобусов с бойцами ОМОНа. После короткого штурма он поднялся в свой бывший кабинет. В офисе начались обыски и выемка документов в рамках уголовного дела на Юрия Суханова⁸⁷.

Когда летние страсти поутихли, аукцион по продаже 74,95% акций «Славнефти» назначили на декабрь 2002 года. Рассчитывали выгодно продать пакет за счет острой борьбы между «ЛУКОЙЛом», «Сургутнефтегазом» и основными претендентами. Но борьбы не получилось. «ЛУКОЙЛ» всерьез не планировал покупать «Славнефть». «Сургутнефтегаз» предпочел не ввязываться в драку с превосходящим по силе противником. Неожиданно (после визита Владимира Путина в Пекин) в аукционе решила участвовать китайская CNPC. Против нее бросили административный ресурс. Вначале депутаты Госдумы заклеили участие иностранцев в конкурсе. Потом правительство заявило, что приватизация одной государственной компании в пользу другой — просто нонсенс.

В преддверии аукциона «Сибнефть» приобрела у Белоруссии ее пакет акций «Славнефти» (10,83% акций) и совместно с ТНК — долю Гучериева в трасте. В итоге перед торгами альянс «Сибнефти» и ТНК имел 24% акций «Славнефти», и исход борьбы был предрешиен. За 74,95% акций «Славнефти» альянс заплатил 1,86 млрд долларов⁸⁸.

Теперь «Газпромнефть», в прошлом «Сибнефть», и ТНК-ВР контролируют 99% «Славнефти». Они долго не могли решить, как поделить компанию. Потом придумали: с 2005 года всю нефть «Мегионнефтегаза», идущую на экспорт, и нефтепродукты пополам реализуют трейдеры «Сибнефти» и ТНК-ВР. Но смена владельцев не пошла «Славнефти» на пользу: ее добыча неуклонно падает — с 24 млн в 2005 году до 21 млн в 2007 году и 19 млн тонн в 2009 году.

«Русснефть». Изгнанный из «Славнефти» Михаил Гучериев в 2002 году создал «Русснефть». Но прежде он преподнес неприятный

⁸⁶ Интерфакс. 24 мая 2002 года.

⁸⁷ Подробнее см.: Ведомости. 28 июня 2002 года.

⁸⁸ Ведомости. 12 мая 2009 года.

сюрприз ТНК и «Сибнефти», заблокировав деятельность траста. За выход Гучериева из траста акционеры «Славнефти» продали ему в начале 2003 года «Варьеганнефть». Она стала первым и самым ценным активом его новой нефтяной империи. В 2005 году «Русснефть» приобрела заправочные сети «Гранд» и «Корус», купила у «ЮКОСа» 50% акций СП «Западно-Малобалыкское», а у ТНК-ВР — «Саратовнефтегаз», «Орскнефтеоргсинтез» и «Оренбургнефтепродукт». Деньгами ей помогал международный трейдер Glencore. В начале 2006 года «Русснефть» договаривалась о выкупе 49% акций Transpetrol у «ЮКОСа».

В 2006 году Гучериев объявил о заветной цели — довести добычу до 100 млн тонн в год, из них только 25 млн тонн в России⁸⁹. И успешно к ней двигался: к 2007 году компания добывала 14 млн тонн и перерабатывала 7 млн тонн.

Но в ноябре 2006 года Генпрокуратура возбудила уголовное дело против руководителей дочерних компаний «Русснефти», обвинив их в сверхлимитной добыче. В начале 2007 года в компании прошли обыски. Затем Гучериеву предъявили обвинение по статье «Незаконное предпринимательство, совершенное организованной группой в особо крупном размере». Считалось, что «Русснефть» покупала нефть с наценкой у трейдеров, из-за чего несла необоснованные расходы, на которые уменьшала налогооблагаемую прибыль. Летом 2007 года Михаил Гучериев объявил, что продает свой бизнес и займется наукой. Причина — «беспрецедентная травля», которой подверглись он, его родственники и «Русснефть»⁹⁰. В июле Гучериев договорился о продаже «Русснефти» Олегу Дерипаске и сразу покинул страну. Вскоре на 100% акций «Русснефти» был наложен арест и выдан ордер на арест Гучериева. Он несколько лет прожил в Лондоне, находясь в международном розыске.

Но в начале 2010 года Гучериев снова стал полномочным хозяином «Русснефти» и вернулся на родину. С него сняли все обвинения — по мнению аналитиков, «у Гучериева огромный авторитет в Ингушетии, он слишком нужен сейчас правительству России»⁹¹.

ТНК-ВР. В новом тысячелетии ТНК продолжала экспансию — приобрела за 1,08 млрд долларов 85% акций «ОНАКО», в которую входили «Оренбургнефть», «Орскнефтеоргсинтез»

⁸⁹ Ведомости. 20 февраля 2006 года.

⁹⁰ Ведомости. 21 августа 2007 года.

⁹¹ Ведомости. 28 декабря 2009 года.

и «Оренбургнефтепродукт»⁹². В 2000 году ТНК купила самый современный на Украине Лисичанский НПЗ.

ТНК долго боролась с «ЮКОСом» за компанию «Роспан», созданную в 1991 году и владеющую лицензиями на разработку ачимовских залежей Ново-Уренгойского и Восточно-Уренгойского месторождений. В 1999 году «Газпром» продал контрольный пакет «Роспана» структурам, близким к «Итере». В 2001 году «ЮКОС» приобрел этот пакет у «Итеры» и к началу 2002 года собрал уже 100% акций «Роспана». Но тут кредиторскую задолженность предприятий в своей обычной манере скупила ТНК. Между компаниями начались судебные разбирательства и силовые конфликты. «Конфликт был настолько острый, что на стороне одного участника стояли внутренние войска, а другая готовила к подрыву цистерны с газовым конденсатом», — вспоминает глава Комитета по собственности Госдумы Виктор Плескачевский⁹³. В итоге ТНК приобрела у «ЮКОСа» 44% акций «Роспана», «ЮКОС» оставил себе 56% акций. Летом 2004 года ТНК-ВР после начала «дела «ЮКОСа» выкупила у партнера 56% акций «Роспана» за 357 млн долларов⁹⁴.

В 2003 году прежние противники — ТНК и ВР, объединив активы, создали третью по величине в России компанию ТНК-ВР: ее владельцами стали ВР (50% акций) и ее российский партнер ААР — консорциум «Альфа-групп» (25%), Access Industries (12,5%) и «Ренова» (12,5%). Эта сделка побила рекорды по объему средств, затраченных иностранцами на нефтяные активы в России. За половину акций в новой компании ВР выплатила акционерам ТНК 2,6 млрд долларов наличными и еще три года перечисляла по 1,25 млрд долларов в своих акциях, перевела им 1,4 млрд долларов за включение в ТНК-ВР 50% акций «Славнефти»⁹⁵.

Но у мощного альянса возникли серьезные проблемы. Министерство природных ресурсов грозило отозвать ряд лицензий ТНК-ВР из-за самой высокой среди российских компаний доли простаивавших скважин. Осенью 2006 года компания заплатила 1,5 млрд долларов, чтобы погасить налоговую задолженность за 2002–2003 годы⁹⁶. Генеральная прокуратура занялась «Роспаном». Жаркие баталии

⁹² Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 18. С. 74.

⁹³ Ведомости. 17 октября 2005 года.

⁹⁴ Финансовые известия. 18 августа 2004 года.

⁹⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 3. С. 68–69.

⁹⁶ Ведомости. 27 октября 2006 года.

с «Газпромом» велись вокруг гигантского газоконденсатного месторождения Ковыкта с 2,2 трлн куб. м газа в Иркутской области, ради которого ВР и пришла в Россию.

А в 2008 году возникли проблемы внутри самой компании. Сказались кардинальные различия двух корпоративных культур. Официально конфликт между акционерами вызвали разногласия по стратегии развития. Российские акционеры считали, что многие выгодные сделки не были реализованы по вине ВР, и наблюдалась дискриминация россиян по сравнению с иностранцами, в том числе по зарплате. Конфликт нарастал стремительно. В апреле 2008 года 150 зарубежных сотрудников лишились права работать в России из-за проблем с визами. В мае «Тетлис» (миноритарий ТНК-ВР) потребовал через суд разорвать контракт со 148 специалистами ВР⁹⁷. В июне-июле ВР подала иск против ААР в суд Лондона. ААР через российский суд настаивала на отставке президента ТНК-ВР Роберта Дадли, возглавлявшего ее с 2003 года. Дадли, у которого возникли проблемы с Федеральной миграционной службой, покинул Россию.

В сентябре заключили перемирие. Совет директоров утвердил отставку Роберта Дадли и вернул полномочия Виктору Вексельбергу и Герману Хану, которые временно были отстранены от управления. В совет директоров вошли три независимых руководителя, в том числе бывший канцлер Германии Герхард Шредер. Поиски нового главы компании продолжались долго, но особым успехом не увенчались. Пока ТНК-ВР руководит Михаил Фридман, исполнительный председатель совета директоров.

«ЛУКОЙЛ». В новом десятилетии концерн шел тем же путем, что и в 1990-е годы, хотя и перестал быть флагманом отрасли. Он продолжал наращивать добычу, в 2003 году обменялся активами с «Роснефтью» и стал полновластным хозяином «Архангельскгеолдобычи». В 2004 году начал эксплуатационное бурение на месторождении Кравцовское в Балтийском море. Этот проект — первый чисто российский на нашем шельфе, вступивший в фазу промышленного освоения.

В сентябре 2004 года ConocoPhillips приобрела 7,6% акций «ЛУКОЙЛа» за 1,9 млрд долларов, а затем увеличила долю до 20%. Глава ConocoPhillips Джеймс Малва в июле 2004 года встречался с Владимиром Путиным и Вагитом Алекперовым. Когда Джеймс Малва

⁹⁷ Ведомости. 11 июня 2008 года.

выразил надежду, что «приверженность и поддержка» президента страны позволят американской компании «сделать долгосрочными инвестициями в российскую экономику», Владимир Путин ответил: «Можете рассчитывать не только на мою поддержку в этом деле»⁹⁸. Так был дан сигнал: иностранцы могут приобретать крупные доли в российских нефтегазовых компаниях только с благословения лидера страны.

В 2005 году ConocoPhillips создала с «ЛУКОЙЛом» совместное предприятие «Нарьянмарнефтегаз» для разработки севера Тимано-Печоры, в том числе крупного месторождения Южно-Хыльчюское. Первая нефть пошла с него 20 июня 2008 года. Нефть поставляется по трубе на новый терминал «ЛУКОЙЛа» «Варандей» в Баренцевом море, оттуда танкерами — на мировые рынки.

В новом веке «ЛУКОЙЛ» усилил позиции в нефтепереработке, приобретя за 26 млн долларов Нижегородский НПЗ компании «НОРСИ-ойл», который к концу 2001 года фактически обанкротился. Эта покупка обеспечила ему баланс добычи и переработки.

«ЛУКОЙЛ» активно модернизирует свои нефтеперерабатывающие заводы. В 2003 году закончился первый этап реконструкции Ухтинского НПЗ: теперь он выпускает дизельное топливо по стандартам Евро-3 и Евро-4, глубина переработки выросла с 47 до 76%. В 2005 году «Пермнефтеоргсинтез» стал лидером в России по глубине переработки (85%).

Концерн занимается разведкой и добычей нефти в Колумбии, Венесуэле, Кот-д'Ивуаре, Гане, Египте, Казахстане, Узбекистане и Азербайджане. А 26 января 2004 года произошло уникальное событие: компания «ЛУКОЙЛ Оверсиз» победила в тендере на разработку газовых месторождений в Саудовской Аравии. В декабре 2009 года «ЛУКОЙЛ» в тандеме с норвежской Statoil выиграл контракт на освоение иракского месторождения Западная Курна-2.

«ЛУКОЙЛ», как и раньше, помогает России устанавливать стратегические партнерства за рубежом. Сейчас российское правительство крепит дружбу с Венесуэлой — новым политическим союзником. 8 октября 2008 года «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром нефть» учредили Национальный нефтяной консорциум. В 2009 году в ходе визита в Москву Уго Чавеса был подписан меморандум о создании СП между консорциумом и венесуэльской PDVSA, которое займется разработкой блока Хунин-6.

⁹⁸ Время новостей. 27 августа 2004 года.

Концерн по-прежнему развивает нефтяные отношения России с другими странами СНГ. Так, в ходе официального визита Владимира Путина в Казахстан в январе 2004 года «ЛУКОЙЛ» заключил два крупных контракта — на разведку и добычу на блоке Тюб-Караган и на разведку блока Аташский. Сегодня «ЛУКОЙЛ» — единственная компания, которая работает в российском, казахстанском и азербайджанском секторах Северного Каспия, и очень удачно: в начале 2006 года было открыто шестое месторождение с вероятными запасами в 77 млн тонн нефти и 34 млрд куб. м газа.

«ЛУКОЙЛ» — единственная из российских нефтяных компаний, кто проник на рынок США. Сначала в 2000 году он приобрел у Getty Petroleum 1300 АЗС на северо-востоке США, в 2004 году сделал второй заход, купив 795 заправок у ConocoPhillips. Правда, в этой стране он присутствует скорее для престижа, чем для выгоды, — у концерна там пока нет своей переработки. Его продвижению на североамериканский континент может помешать принятое в 2010 году решение ConocoPhillips продать свою долю в российском партнере из-за неблагоприятного для иностранцев инвестиционного климата в России⁹⁹.

«ЛУКОЙЛ» продолжал экспансию и в европейскую нефтепереработку, но не очень успешно: ему не удалось купить Гданьский НПЗ в Польше, литовский «Mazeikiu nafta», греческий «Hellenic Petroleum» и НПЗ «Europort» в Роттердаме. Приход российских компаний в нефтепереработку Европы экономически ей выгоден (благодаря сравнительно дешевому российскому сырью уменьшается себестоимость нефтепродуктов), но российские компании, приобретая европейские НПЗ, укрепляют свою глобальную конкурентоспособность и влияние на европейском пространстве. ЕС это категорически не устраивает. В результате лишь в 2008 году «ЛУКОЙЛ» смог выкупить 49% акций нефтеперерабатывающего комплекса ISAB на Сицилии у итальянской ERG. А в 2009-м — 45% НПЗ Vlissingen в Нидерландах у французской Total.

До недавнего времени «ЛУКОЙЛ» сам диктовал правила игры на региональном и федеральном уровнях. Вагит Алекперов не нуждался в стратегическом партнерстве ни с одним из кланов. Теперь же положение сильного, но одинокого игрока недостаточно для защиты его бизнеса. Поэтому «ЛУКОЙЛ» ищет союзников среди всемогущих

⁹⁹ <http://www.lenta.ru/news/2010/03/29/reasons/>

государственных компаний – в частности, подписал с «Газпромом» Генеральное соглашение о стратегическом партнерстве на 2005–2014 годы, которое обеспечило «ЛУКОЙЛу» сбыт газа с Находкинского месторождения в Ямало-Ненецком АО, запущенного 5 апреля 2005 года.

«Транснефть». До 2007 года трубопроводной компанией руководил Семен Вайншток, которого сменил Николай Токарев. При Вайнштоке она пережила строительный ренессанс. Начало ему положил обходной нефтепровод вокруг Чечни. Затем «Транснефть» проложила нефтепровод Суходольная – Родионовка в обход Украины, резко повысивший тариф по прокачке российской нефти в Новороссийск.

В конце 2002 года нефтяники стали продвигать идею нефтепровода Западная Сибирь – Мурманск мощностью 80 млн тонн в год, который облегчил бы российским компаниям выход на рынок США. «ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «Сургутнефтегаз», ТНК и «Сибнефть» готовы были вложить в проект до 4,5 млрд долларов. Но тогдашний премьер-министр Михаил Касьянов четко заявил, что частным трубопроводам в России не бывать¹⁰⁰. И после этого «Транснефть» начала с мая 2003 года разрабатывать технико-экономическое обоснование государственного нефтепровода к Баренцеву морю с конечной точкой в Индиге (Ненецкий АО).

«Транснефть» стала мощным внешнеполитическим оружием. Например, благодаря Балтийской трубопроводной системе (БТС) Россия выстраивала отношения с государствами Балтии, зависевшими от российского транзита. Строительство БТС финансировали оригинально. Еще в 1990-х годах была введена инвестиционная составляющая в экспортном тарифе «Транснефти». Оброком обложили даже тех нефтяников, которые чисто технически не могли воспользоваться новой трубой. Собранные средства пошли на оплату первой очереди БТС. Строить начали в середине 2000 года, а уже в декабре 2001 года были пущены трубопровод Кириши – Приморск мощностью 12 млн тонн в год и терминал в Приморске. В феврале 2004 года вторая нитка БТС достигла плановой пропускной способности 30 млн тонн в год, а совокупная мощность системы – 42 млн тонн. В августе «Транснефть» объявила о выходе на 47,5 млн тонн. По перевалке российской нефти на экспорт Приморск почти догнал Новороссийск¹⁰¹.

¹⁰⁰ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 2. С. 16.

¹⁰¹ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 50.

7 апреля 2006 года на терминале БТС была торжественно открыта третья очередь системы, которая достигла мощности 65 млн тонн в год. На создание БТС ушло 6 лет и 2,5 млрд долларов¹⁰².

Но история БТС имела политическое продолжение. В начале 2007 года Европа стала заложницей конфликта между Москвой и Минском. Когда Россия ввела экспортную пошлину на поставляемую в Белоруссию нефть, а та в ответ установила транзитную пошлину на российское сырье, перекачка по белорусскому участку нефтепровода «Дружба» в Западную Европу была ненадолго прервана. Россия впервые назвала Белоруссию ненадежным транзитером. После подписания межправительственного соглашения транзит возобновился, но конфликт полностью не был исчерпан.

Решение о строительстве БТС-2 в обход Белоруссии приняли в мае 2007 года. Мощность нефтепровода от города Унеча на границе с Белоруссией до Приморска должна составить 50 млн тонн в год¹⁰³.

Уже 28 августа 2007 года Главгосэкспертиза дала положительное заключение по проекту, но процесс затормозился из-за смены руководства «Транснефти» и изменения маршрута БТС-2. Его конечная точка по распоряжению премьер-министра Владимира Путина будет перенесена в порт Усть-Луга. Там по генеральной схеме развития порта, утвержденной правительством в начале 2008 года, группа Gunvor¹⁰⁴ построит экспортный терминал. БТС-2 планируется запустить в 2013 году.

Важнейшим новым проектом «Транснефти» стал трубопровод Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО). Этот суперпроект «Транснефти» был утвержден в декабре 2004 года. Сначала собирались строить нефтепровод длиной 4188 км и мощностью 80 млн тонн в год на участке Тайшет – Сковородино и 50 млн тонн на участке Сковородино – Перевозная¹⁰⁵. Нефть для первого этапа трубопровода должна была идти из Западной и Восточной Сибири. Но Восточная Сибирь стала полигоном для испытания «экологического оружия». Государственная экологическая экспертиза дважды отвергала проект, по которому нефтепровод проходил в 800 метрах от Байкала в зоне

¹⁰² http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2006/baltiyskaya

¹⁰³ http://www.stroytransgaz.ru/projects/russia/bts_2

¹⁰⁴ Эта группа, вывозя нефть в основном «Роснефти» и «Сургутнефтегаза», вышла на третье место среди мировых нефтетрейдеров.

¹⁰⁵ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=657811>

с сейсмичностью до 10 баллов. Митинги под лозунгом «Байкал дорожке нефти» шли по стране почти ежедневно. Под требованием изменить маршрут ВСТО подписались 100 тыс. россиян¹⁰⁶.

Однако «Транснефть» упорно проталкивала байкальскую трассу, заверяя, что будут приняты беспрецедентные меры безопасности: стальные трубы толщиной 27 мм вместо стандартных 9 мм, технология «труба в трубе» при переходе через реки и т.п. Семен Вайнштот объяснял демонстрации протеста интригами зарубежных «кукловодов», опасавшихся усиления международного влияния России, или российских структур, продвигавших свои корпоративные интересы¹⁰⁷. В результате в апреле 2006 года Владимир Путин велел перенести трубопровод на 400 км к северу от Байкала: теперь он заканчивается в бухте Козьмино и проходит близ месторождений Якутии и Иркутской области. Перенос оказался однозначно выгоден «Роснефти», «Сургутнефтегазу» и ТНК-ВР.

Но у суперпроекта возникли и суперпроблемы прежде всего с ресурсной базой: было не ясно, хватит ли в Восточной Сибири доказанных запасов нефти и насколько оперативно нефтяники смогут вводить восточные месторождения в эксплуатацию¹⁰⁸. Прокладка первой очереди трубопровода от Тайшета до Сковородина задержалась на год из-за экстремальных условий строительства и изменения маршрута. Срок завершения второй очереди пока не определен и зависит от темпов освоения месторождений нефтяниками. Из-за удлинения трассы затраты на первую очередь выросли с 6,6 млрд до 11 млрд долларов. Тариф на прокачку установили в 38,8 доллара — с ним трубопровод окупится только через 22–24 года¹⁰⁹.

«ЮКОС». В новый век компания вступила победоносно. В 2000 году вместе с «Сибнефтью» она занялась интенсификацией добычи с использованием самых современных технологий и высококвалифицированных кадров. «ЮКОС» работал на небольшом количестве высокопродуктивных скважин, то есть «снял сливки». В результате его добыча нефти выросла почти на 82%: с 44 млн тонн в 1998 году до 80 млн тонн в 2003 году. Этот прорыв обеспечило гигантское Приобское месторождение: в 1999 году оно дало 1,5 млн тонн,

¹⁰⁶ <http://www.regnum.ru/news/612511.html>

¹⁰⁷ Нефть и капитал. 2006. № 5. С. 39.

¹⁰⁸ Энергетический вектор восточной геополитики России. М.: Экономика, 2006. С. 129.

¹⁰⁹ Ведомости. 4 марта 2008 года.

а в 2003 году — уже 17 млн. Добыча в России в целом за тот же период увеличилась лишь на 38%. Резко сократились производственные издержки «ЮКОСа». К 2003 году они стали самыми низкими в отрасли — 1,5 доллара на баррель. А когда Михаил Ходорковский пришел в «ЮКОС», они составляли примерно 12 долларов на баррель¹¹⁰.

«ЮКОС» сотрудничал с компанией Schlumberger, которая обеспечивала новейшей технологией его «дочки» и помогала внедрять передовые программы обучения сотрудников. Поглотив два подразделения Kvaerner Engineering and Construction в 2001 году, «ЮКОС» резко усилил свой инженерный потенциал. Для подготовки специалистов мирового класса в Томском политехническом институте был создан центр переподготовки кадров.

В 1990-х годах «ЮКОС» балансировал на грани банкротства, в 1996 году понес убыток в 477 млн долларов, в 1997 году вышел на безубыточность, в 1998 году потерял 815 млн долларов. А в новом веке добился радикального перелома в финансовом положении благодаря успехам в управлении, высоким ценам на нефть, использованию внутренних офшоров и трансфертных цен. В 1999 году компания заработала 1,1 млрд долларов прибыли, в 2000 году — 3,7 млрд, в 2001 году — 3,1 млрд, в 2002 году — 2,9 млрд долларов¹¹¹.

В новом веке «ЮКОС» начал работать над улучшением своего имиджа, став самой прозрачной компанией в отрасли. Беспрецедентное для России событие произошло в 2002 году, когда «МЕНАТЕП» раскрыл доли Михаила Ходорковского, Леонида Невзлина, Платона Лебедева, Владимира Дубова, Михаила Брудно и Василия Шахновского в капитале «ЮКОСа».

«ЮКОС» — первая среди российских нефтяных компаний, которая начала активно нанимать иностранцев. В 2003 году в ней работал десяток высших менеджеров-экспатов; на новую должность главного операционного директора пришел американец Стивен Тиди. Несколько иностранцев вошли в совет директоров.

Михаил Ходорковский превратил компанию в фаворита инвесторов. С лета 1999 года до весны 2003 года ее рыночная капитализация выросла с 320 млн до 21 млрд долларов. Мировые рейтинговые агентства присудили «ЮКОСу» наивысший долгосрочный кредитный рейтинг в России¹¹².

¹¹⁰ Нефть и капитал. 2004. № 10. С. 153.

¹¹¹ Landes A. Op. cit. P. 43.

¹¹² Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 4. С. 17.

«ЮКОС» рос за счет агрессивных поглощений. Только в 2002 году он совершил 12 сделок на 1,2 млрд долларов, приобретя «Арктикгаз», «Уренгойл», «Роспан», «Томск Петролеум» и др.¹¹³ Купив Восточную нефтяную компанию и Восточно-Сибирскую нефтегазовую компанию, а также контрольный пакет в «Саханефтегазе», «ЮКОС» стал ключевым игроком на востоке страны.

Компания быстро наращивала переработку и сбыт. К трем НПЗ в Самарской области, полученным при приватизации, купила Ачинский и Стрежевой НПЗ Восточной нефтяной компании, а затем – Ангарскую нефтехимическую компанию. К 2003 году «ЮКОС» владел 1100 АЗС – одна из крупнейших сетей в России. Летом 2002 года «ЮКОС» получил контроль над литовским нефтеперерабатывающим комплексом Mazeikiu Nafta. Уже за 2003 год комплекс отчитался о прибыли в 72 млн долларов – и это после 10 лет убытков!¹¹⁴

В 2001 году «ЮКОС» приобрел 49% акций словацкой компании Transpetrol. Ее трубопроводы облегчили транспортировку нефти в Словакию, Чехию и на юг Германии. Компания продвигала проект по модернизации и реверсу трубопровода Adria, соединявшего хорватский порт Омишаль и Венгрию¹¹⁵.

«ЮКОС» стал пионером в налаживании нефтяного сотрудничества с Китаем. Еще в 1999 году он планировал построить нефтепровод Ангарск – Дацин стоимостью 2,5 млрд долларов. В ответ «Транснефть» предложила трубу Ангарск – Находка за 5,2 млрд долларов. Более короткий и дешевый вариант «ЮКОСа» привязывал бы Россию к монопольному покупателю – Китаю. Но он был бы рентабелен при загрузке трубопровода 20 млн тонн в год, а Ангарск – Находка – 50 млн тонн в год. В тот момент выбор между двумя конкурирующими маршрутами определялся политическими соображениями¹¹⁶. Весной 2003 года правительство предложило соломоново решение: строить нефтепровод Ангарск – Находка с ответвлением на Дацин. Правда, вскоре Министерство природных ресурсов забракowało оба проекта по экологическим мотивам.

¹¹³ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 4. С. 23.

¹¹⁴ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=584066>; Время новостей. 1 июня 2004 года.

¹¹⁵ Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 17. С. 42–43.

¹¹⁶ Нефтегазовая вертикаль. 2002. № 12. С. 40–42.

«ЮКОС» рассматривал США как потенциальный рынок сбыта и планировал экспортировать туда до 35 млн тонн нефти в год. В июле 2002 года супертанкер Astro Lupus доставил в Техас первый в истории груз в 1,7 млн баррелей российской нефти¹¹⁷.

Самой грандиозной инициативой «ЮКОСа» стало слияние с «Сибнефтью». В 2003 году «ЮКОС» выкупил у акционеров «Сибнефти» 20% акций за 3 млрд долларов, еще 72% плюс одна акция «Сибнефти» было обменено на 26,0% акций «ЮКОСа». Суммарная добыча обеих компаний в 2002 году составляла 103 млн тонн – четвертый в мире результат, а по запасам «ЮкосСибнефть» из мировых негосударственных компаний уступала бы только ExxonMobil. Более того, Михаил Ходорковский планировал продать от 25 до 40% акций «ЮкосСибнефти» либо Chevron, либо ExxonMobil¹¹⁸.

Параллельно с укреплением производственных позиций «ЮКОС» активно развивал сферу образования: снабжал сельские библиотеки книгами и компьютерами, в апреле 2003 года начал спонсировать Российский государственный гуманитарный университет. Компания финансировала различные политические партии и общественные движения, в том числе оппозиционные («Яблоко», СПС, КПРФ). Михаил Ходорковский открыто заявлял о своих политических амбициях, говоря о желании уйти из бизнеса к 2007 году, то есть накануне новых президентских выборов¹¹⁹.

Но весной 2003 года у Ходорковского начались неприятности. Совет по национальной стратегии опубликовал доклад о заговоре олигархов, где утверждалось, что Ходорковский хочет отстранить Путина от управления страной. 2 июля Генпрокуратура арестовала Платона Лебедева, совладельца «ЮКОСа», за незаконную приватизацию «МЕНАТЕПом» ОАО «Апатиты» в 1994 году. Потом пошли обыски в «ЮКОСе». 25 октября 2003 года Михаил Ходорковский был арестован в сибирском аэропорту по обвинению в мошенничестве и уклонении от уплаты налогов в особо крупных размерах. 30 мая 2005 года Мещанский суд города Москвы приговорил Михаила Ходорковского и Платона Лебедева к девяти годам в колонии общего режима; затем срок наказания был снижен до восьми лет.

¹¹⁷ <http://www.finam.ru/analysis/newsitem082E1/default.asp>

¹¹⁸ Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 7. С. 13–19.

¹¹⁹ Симонов К. Русская нефть: последний передел. М.: Эксмо, 2005. С. 55.

А летом 2008 года Генпрокуратура предъявила Ходорковскому и Лебедеву новые обвинения — в краже и легализации акций ВНК на сумму 3,6 млрд рублей, а также в хищении всей нефти «ЮКОСа», проданной через внутренние офшоры по трансфертным ценам. В целом подсудимые, по версии прокурора, своровали 892,4 млрд рублей и отмывали 487,4 млрд рублей¹²⁰. По «второму делу» в декабре 2010 года их приговорили к 13,5 годам лишения свободы.

«Роснефть». Переломным для нее стал 2000 год. Новому президенту Владимиру Путину была нужна мощная государственная нефтяная компания как противовес олигархам. Когда Сергея Богданчикова назначили главой «Роснефти», мало кто думал, что он удержится на посту — не политический тяжеловес, не ставленник финансовых магнатов. Богданчиков не мог примкнуть к «семейным», поскольку сменил Юрия Беспалова (человека «семьи»). Оставалось одно — сближение с «питерскими». Поначалу основной опасностью для Богданчикова было поглощение «Роснефти» олигархами. Чтобы обезопасить компанию, он обзавелся влиятельными «патронами» (сначала Евгением Примаковым, затем Владимиром Путиным) и стал возрождать «Роснефть».

Богданчиков ввел жесткий контроль дочерних компаний, направив экспорт их нефти через холдинг. В марте 2000 года правительство разрешило «Роснефти» увеличить долю в дочерних структурах до 75%, и она начала скупать их акции. Проходило это в «лучших» российских традициях. Самые ожесточенные бои велись за «Краснодарнефтегаз», который с 1997 года реально контролировал Александр Путилов. «Роснефть» даже не имела большинства в совете директоров. Акционеры блокировали все инициативы «Роснефти» по восстановлению контроля. Лишь в 2000 году холдинг смог докупить нужные акции, чтобы обеспечить большинство в совете директоров. При Путине Богданчиков получил административный ресурс, позволявший приструнить непокорную «дочку». В июле 2000 года на заседании правительства вопрос контрольного пакета в «Краснодарнефтегазе» обсуждался с участием Генпрокуратуры, МВД и ФСБ¹²¹.

Новый конфликт с миноритариями возник, когда «Роснефть» стала покупать нефть у «Краснодарнефтегаза» по заниженным трансфертным ценам. Выручка дочерней компании упала, акционеры остались без щедрых дивидендов. Пошли иски и письма наверх,

¹²⁰ Ведомости. 25 февраля 2009 года.

¹²¹ Нефть и капитал. 2000. № 7–8. С. 48–49.

организованные Ассоциацией защиты миноритарных акционеров «Роснефти». Ассоциация была создана «Сибнефтью», которая имела виды на госкомпанию. «Роснефть» пережила нервные времена в начале 2002 года — вплоть до вооруженного захвата офиса «Краснодарнефтегаза» судебными приставами и миноритариями.

В новом веке «Роснефть» начала отвоевывать утраченные производственные позиции. Прежде всего она закрепились в Арктике. В 2001 году для освоения пяти северных месторождений, в том числе Приразломного и Штокмановского, «Роснефть» через «Пурнефтегаз» и «Газпром» через «Росшельф» создали СП «Севморнефтегаз». Благодаря «Роснефти» долго буксовавший проект по освоению Приразломного месторождения обрел второе дыхание¹²².

Важной вехой в возрождении «Роснефти» оказалась покупка в 2003 году «Северной нефти», которая была основана в 1994 году и владеет 15 лицензиями в Тимано-Печоре. В 1998 году ее хозяином стал бывший заместитель министра финансов Андрей Вавилов. «Северная нефть» скандально прославилась в 2001 году, когда выиграла лицензию на месторождения «Вала Гамбурцева», обойдя «ЛУКОЙЛ» и «Сургутнефтегаз». «Северная нефть» предложила бонус в 7 млн долларов, а бонусы «грандов» составляли 100–140 млн долларов¹²³. «ЛУКОЙЛ» обвинил компанию в сговоре с губернатором Ненецкого АО Владимиром Бутовым и обратился в суды с многочисленными исками. Борьбу за справедливость он прекратил, лишь когда «Северную нефть» приобрела «Роснефть».

Однако, несмотря на победы на всех фронтах, «Роснефть» не сумела нарастить добычу на молодых, но сложных месторождениях «Пурнефтегаза», за который она так упорно боролась в 1990-х годах. Этот провал особенно бросался в глаза на фоне динамичного роста «ЮКОСа» и «Сибнефти».

В новом веке «Роснефть» стала настоящей национальной нефтяной компанией, которая выполняет политические и социальные поручения государства и имеет за это дополнительные льготы. В 2001 году ее снова назначили уполномоченной организацией правительства по СРП. Но здесь она потерпела сокрушительное поражение от «ЮКОСа». Путин на словах поддерживал соглашения о разделе продукции, а на деле не оказал «Роснефти» нужной помощи, и Богданчиков проиграл Ходорковскому — ярому их противнику, который доказывал,

¹²² Нефть и капитал. 2001. № 12. С. 36–40.

¹²³ Нефтегазовая вертикаль. 2001. № 15. С. 31.

что они наносят ущерб государственному бюджету, порождают преференции для отдельных компаний и усугубляют коррупцию. Эксперты полагают, что победа Михаила Ходорковского над СРП «перекрыла кислород» таким компаниям, как «Роснефть», которые планировали запуск крупных добычных проектов¹²⁴.

К тому же «Роснефть» поставляет нефтепродукты для государственных нужд. Тут возникают конфликты между социальными обязательствами и коммерческими интересами компании. В 2001 году «Роснефть», главный поставщик топлива на Камчатку, предупредила, что прекратит снабжение мазутом с 1 апреля из-за неплатежей «Камчатскэнерго», с которым не рассчитывались потребители. Губернатор объявил, что полуостров находится на грани энергетической катастрофы. Чтобы повлиять на должников, «Камчатскэнерго» стало отключать даже больницы и школы. В апреле в хранилищах двух ТЭЦ Петропавловска-Камчатского мазута было всего на пару дней. А тем временем танкер с 15 тыс. тонн мазута «Роснефти» стоял в порту. «Роснефть» не позволяла его разгружать, пока «Камчатскэнерго» не заплатит долги¹²⁵. Конфликт разрешился только благодаря вмешательству вице-преьера Виктора Христенко.

«Роснефть» также участвует в нефтяных проектах с «политическим подтекстом» в ближнем и дальнем зарубежье. В Казахстане она работает на структуре Курмангазы в Каспийском море вместе с «КазМунайГаз» и на Адайском блоке вместе с китайской Sinopec. В марте 2001 года «Роснефть» пришла в Алжир, как уверяет Богданчиков, по чисто экономическим соображениям. Но именно тогда началось возрождение политического диалога между Россией и этой страной.

«Роснефть» как проводник государственной политики укрепляет связи с новыми союзниками России — Индией¹²⁶, Южной Кореей¹²⁷

¹²⁴ Михайлов А., Субботин М. Яблоко и СРП. М., 2004. С. 37.

¹²⁵ Нефть и капитал. 2001. № 7–8. С. 51.

¹²⁶ В 2001 году «Роснефть» продала индийской ONGC половину своей доли в «Сахалине-1».

¹²⁷ «Роснефть» конкурировала с «ЮКОСом» за 5-летнюю лицензию на геологическое изучение Западно-Камчатского шельфа. В августе 2003 года государственная компания ее получила, а в сентябре 2004 года пригласила в проект южнокорейскую нефтяную компанию KNOС. Но летом 2008 года Роснедра не продлили «Камчатнефтегазу» (СП «Роснефти» и KNOС) лицензию на участок Западно-Камчатского шельфа, которую потом получил «Газпром».

и Китаем. Глобальным же «мейджорам» она отводит роль младших партнеров, к примеру, пустив ВР с 49% акций в проекты «Сахалин-4» и «Сахалин-5».

Громкий сигнал о новом статусе «Роснефти» был дан на встрече президента Путина с бизнесменами в Российском союзе промышленников и предпринимателей в феврале 2003 года. Ходорковский критиковал покупку «Роснефтью» «Северной нефти» за 600 млн долларов, что вдвое выше ее справедливой цены, и клеймил сделку как пример коррупции государственных чиновников. Путин отреагировал жестко: «Это государственная компания, которой нужно увеличить свои недостаточные запасы», тогда как у других нефтяных компаний излишки запасов, и «мы еще должны проверить», как они их получили¹²⁸.

А 27 июля 2004 года заместитель главы президентской администрации Игорь Сечин был назначен председателем совета директоров «Роснефти». С ним компания стала непобедимой.

«Роснефть» и «ЮКОС»

Продажа «Юганскнефтегаза». Осенью 2004 года «Юганскнефтегазу» выставили налоговый счет за 1999–2003 годы на 5 млрд долларов. Федеральная налоговая служба обвиняла «Юганскнефтегаз» в уклонении от уплаты налогов через подставные структуры, зарегистрированные во внутренних офшорах. Тогда же произошли два взаимосвязанных события. В сентябре 2004 года Владимир Путин одобрил предложение правительства включить «Роснефть» в структуру «Газпрома» в обмен на 10,74% его акций, которыми владели «дочки» концерна. Это позволило бы государству увеличить долю в «Газпроме» с 38,37% акций до контрольного пакета и либерализовать рынок его акций. А в ноябре советник «Газпрома» Deutsche Bank порекомендовал ему приобрести «Юганскнефтегаз», «Сургутнефтегаз» и «Сибнефть». Идея пришлась по душе менеджменту газовой монополии¹²⁹.

Но «ЮКОС» во главе со Стивеном Тиди неожиданно оказал сопротивление: он обратился в суд Хьюстона в поисках защиты в рамках закона США о банкротстве. Сначала суд наложил временное вето на аукцион по «Юганскнефтегазу» и запретил «Газпрому» и шести иностранным банкам, которые должны были его финансировать,

¹²⁸ Ведомости. 20 февраля 2003 года.

¹²⁹ Подробно см.: Симонов К. Указ. соч. С. 117.

участвовать в торгах. Банки повиновались, и «Газпром» лишился иностранных кредитов. Если бы он купил «Юганскнефтегаз», ему грозили бы экономические санкции.

Несмотря на непредвиденную задержку, аукцион все-таки состоялся. 19 декабря 2004 года «Юганскнефтегаз» приобрела за 9,35 млрд долларов неизвестная фирма «БайкалФинансГруп», накануне зарегистрированная в Твери. Владимир Путин сказал, что сделка была проведена в соответствии с рыночными принципами и российским законодательством, и добавил: «Насколько мне известно, акционерами «БайкалФинансГруп» являются исключительно физические лица, которые многие годы занимаются бизнесом в сфере энергетики»¹³⁰. Через три дня «Роснефть» выкупила «БайкалФинансГруп» за 10 тыс. рублей. 30 декабря «БайкалФинансГруп» перевела в бюджет деньги за «Юганскнефтегаз».

Руководство «Роснефти» долго не сообщало, откуда взялись 9,35 млрд долларов на приобретение «Юганскнефтегаза». Только в отчете за 2005 год «Роснефть» призналась, что 6,1 млрд долларов выручено за продажу краткосрочных векселей и еще 1,8 млрд долларов получено в качестве кредита Сбербанка. Большую часть векселей — на сумму 5,3 млрд долларов — купил Внешэкономбанк на деньги Министерства финансов, предназначенные для оплаты внешнего долга России. А в начале 2005 года Внешэкономбанк привлек для «Роснефти» 6 млрд долларов от китайских банков. За это «Роснефть» обязалась поставить CNPC 48,4 млн тонн нефти до 2010 года¹³¹.

Теперь слияние «Роснефти» и «Газпрома» стало проблематичным: с «Юганскнефтегазом» ценность «Роснефти» резко возросла. Дальше события развивались в стиле фарса. 2 марта 2005 года центральные каналы телевидения показали мирно соседствующих Сергея Богданчикова и Алексея Миллера, когда последний описывал схему присоединения «Роснефти» к «Газпрому». По словам Миллера, «Газпром» получит «Роснефть» без «Юганскнефтегаза» и у государства окажется в собственности контрольный пакет его акций, а «Юганскнефтегаз» станет самостоятельной госкомпанией, которую возглавит Богданчиков. 3 марта «Роснефть» выпустила пресс-релиз, в котором опровергла все сказанное Миллером. Затем пресс-служба

¹³⁰ Moscow Times. 22 декабря 2004 года.

¹³¹ Ведомости. 17 мая 2006 года.

«Роснефти» заявила, что пресс-релиз был «технической ошибкой»¹³². После этих скандалов «Газпром» понял, что риски, связанные с поглощением «Роснефти», неоправданно высоки.

В результате правительство изменило схему: передало 100% акций «Роснефти», оцененных в 26 млрд долларов, в новую государственную компанию «Роснефтегаз», которая должна была привлечь кредиты, чтобы приобрести у дочерних компаний «Газпрома» 10,74% акций. После этого «Роснефтегаз» должен был провести первоначальное публичное предложение акций «Роснефти», чтобы погасить кредиты.

История несостоявшегося слияния «Газпрома» и «Роснефти» выявила раскол в путинском окружении. Ведь реально это была борьба не между «Роснефтью» и «Газпромом», а между двумя кланами новой политической элиты — «силовиками», возглавляемыми Игорем Сечиным, и «гражданскими» под руководством Дмитрия Медведева.

Купив «Юганскнефтегаз», «Роснефть» превратилась из середняка с 21 млн тонн нефтедобычи во вторую по размеру российскую нефтяную компанию, добывшую 74,4 млн тонн нефти и 13,0 млрд куб. м газа в 2005 году. Но из-за этой сделки «Роснефть» понесла не только моральные, но и материальные потери. Ей пришлось продать долю в «Севморнефтегазе» за 1,7 млрд долларов «Газпрому», чтобы погасить часть кредита. Правда, под крылом «Роснефти» «Юганскнефтегазу» стал сопутствовать успех в тяжбах с налоговиками. Приобретая «Юганскнефтегаз» с грузом налоговых долгов, государственная «Роснефть» сумела уменьшить его задолженность в шесть раз: в апреле 2006 года Арбитражный суд Москвы снизил сумму фискальных претензий к «Юганску» с 4,767 млрд долларов до 760 млн, включая пени и штрафы¹³³.

В результате вместо «Роснефти» «Газпром» приобрел в конце сентября 2005 года 72,6% акций «Сибнефти» за 13 млрд долларов¹³⁴.

ИПО «Роснефти». Первоначальное публичное размещение акций (ИПО) с блеском прошло летом 2006 года. «Роснефть» продала 14,8% акций за 10,4 млрд долларов, при этом оставшись под государственным контролем. ИПО оказалось самым крупным в России и пятым

¹³² Нефтегазовая вертикаль. 2005. № 6. С. 30.

¹³³ Ведомости. 24 мая 2006 года.

¹³⁴ 20% акций «Сибнефти» оставались у «ЮКОСа».

по размеру в мире. Свой вклад в успех внесли Роман Абрамович, Олег Дерипаска и Владимир Лисин, вложив в «Роснефть» 1 млрд долларов и сделав важные «политические инвестиции». Среди покупателей были и зарубежные компании: BP (1 млрд долларов), малазийская Petronas (1,1 млрд долларов) и китайская CNPC (500 млн долларов)¹³⁵.

Потом акции «Роснефти» стали падать в цене. Но в сентябре 2006 года Renaissance Capital опубликовал отчет, где, в частности, говорилось, что «Роснефть» приобретет все оставшиеся активы «ЮКОСа». После этого курс акций взлетел, и к ноябрю капитализация компании составила 100 млрд долларов. В октябре Владимир Путин лично поздравил руководство «Роснефти», а также крупнейших инвестиционных банкиров – организаторов IPQ – с успехом. Такое внимание главы государства помогло компании в переговорах с иностранными банками, у которых она заняла 22 млрд долларов на покупку остатков «ЮКОСа»¹³⁶.

Банкротство «ЮКОСа». «ЮКОС» оказалось не просто уничтожить. Он уже покрыл 21,5 млрд долларов налоговых долгов и мог бы заплатить остальные благодаря высоким ценам на нефть. Напрямую банкротить компанию было нельзя, поскольку Путин публично заявил, что государство не заинтересовано в ее банкротстве. Но российскому правительству помогли западные банки. В марте 2006 года они продали «Роснефти» долги «ЮКОСа» на 455 млн долларов¹³⁷. После этого на долю «Роснефти» и налоговых органов стало приходиться более половины задолженности «ЮКОСа». Теперь госкомпания могла приступить к его банкротству.

Борьба за остатки «ЮКОСа» была организована четко. Государственные компании получили все, что хотели («Роснефть» – нефтяные активы, «Газпром» – газовые), иногда сознательно уступая сопернику. Так, 4 апреля 2007 года 20% акций «Газпромнефти», 100% акций «Арктикгаза», 100% акций «Уренгойла» и еще 19 мелких активов ушли за пять минут. Победило СП «Энинефтегаз», созданное итальянскими ENI (60% акций) и Enel (40%). У «Газпрома» был опцион на выкуп у них нужного ему пакета. В аукционе также участвовали «Роснефть» и «Новатэк». Аналитики полагали, что «Роснефти» посоветовали

¹³⁵ Ведомости. 17 июля 2006 года.

¹³⁶ Ведомости. 21 марта 2007 года.

¹³⁷ Ведомости. 16 марта 2006 года.

уступить газовый лот «Газпрому» после разговора Владимира Путина с итальянским премьер-министром Романо Проди¹³⁸.

Но и в отлаженном процессе возникали сбои. Тайнственная компания «Прана» победила «Роснефть» в трехчасовой битве за торговый дом и штаб-квартиру «ЮКОСа» в Москве. Потом «Роснефть» заявила, что выкупит у «Праны» некоторые активы и, чтобы заплатить, готова продать Внешэкономбанку половину акций своей новой дочерней структуры – компании «Томскнефть». Банк собирался приобрести эту долю для «Газпромнефти». «Роснефть» объявила, что летом 2007 года сделка состоялась. Но тут разразился скандал: члены наблюдательного совета банка заявили, что сделку не рассматривали¹³⁹. Скандал замяли, и «Газпромнефть» купила половину «Томскнефти» за 3,6 млрд долларов в декабре 2007 года¹⁴⁰.

Из-за покупки «ЮКОСа» долг «Роснефти» достиг 36 млрд долларов, и правительство в 2007 году внесло ее в список стратегических предприятий, которые можно обанкротить только по специальной процедуре¹⁴¹. При этом компания стала безусловным лидером российской нефтяной отрасли и обещала догнать ExxonMobil и BP к 2010 году.

«Роснефть», наследница по прямой основных активов «ЮКОСа», переняла и его стратегическое видение, в том числе в плане отношений с Китаем. После аукциона по «Юганскнефтегазу» китайские компании с ее помощью проникли в российскую нефтяную промышленность. В 2005 году «Роснефть» пригласила китайскую Sinopec с 25,1% акций на Венинский блок «Сахалина-3», а в 2006 году через нее приобрела у ТНК-BP «Удмуртнефть», в которой была заинтересована «Газпромнефть». «Газпрому» оставалось только жаловаться на это «политическое решение»¹⁴². В ходе официального визита Путина в Пекин в 2006 году «Роснефть» и CNPC подписали соглашение о сотрудничестве. И уже в середине 2006 года они создали СП «Восток энерджи» для геологоразведки и добычи в России. Еще одно российско-китайское СП займется нефтепереработкой и сбытом в Китае.

¹³⁸ <http://www.vremya.ru/2007/59/8/175559.html>

¹³⁹ Ведомости. 13 июля 2007 года.

¹⁴⁰ Ведомости. 28 декабря 2007 года.

¹⁴¹ Ведомости. 18 мая 2007 года.

¹⁴² Ведомости. 21 июня 2006 года.

А в феврале 2009 года после долгих переговоров с китайцами, которые вел новый вице-премьер Игорь Сечин, курирующий энергетику, «Роснефть» получила от Китая кредит на 15 млрд долларов. В счет его погашения она будет поставлять CNPC в течение 20 лет по 15 млн тонн нефти в год. Одновременно 10 млрд долларов было выделено «Транснефти» в основном на строительство ВСТО, в том числе ответвления на Китай (Сковородино – Мохэ). В результате «Роснефть» получила монопольное право качать свою нефть в Китай по будущему трубопроводу. Это сразу дало государственной компании неоспоримые конкурентные преимущества над ее частными соперниками, работающими на востоке страны. Тем придется пользоваться более протяженным маршрутом до Находки – соответственно, их затраты будут намного выше.

Кризис 2008–2009 годов

Весной 2008 года президентом России был избран Дмитрий Медведев. На первый взгляд, ему повезло больше, чем предшественнику. Цены на нефть стремились ввысь. Деньги текли рекой. Российские частные и иностранные нефтяные компании были «поставлены на место». Укрепились международные позиции России, завоевывавшей статус мировой энергетической державы. Наступила политическая стабильность в стране, ВВП рос впечатляющими темпами. Глобальный кризис, казалось, обошел Россию стороной. Летом, когда цены взлетели до 147 долларов за баррель, будущее виделось исключительно в розовых тонах.

Правда, при этом настойчиво звучали тревожные сигналы: в секторе, где в последние годы увеличивается доля государства и ограничивается роль иностранных инвесторов, несмотря на благоприятную ценовую конъюнктуру и экономический рост в стране, геологоразведка стагнирует, ресурсная база ухудшается, нефтепереработка модернизируется крайне медленно, нефтехимия по-прежнему в упадке, эффективность не повышается. На инновационный путь развития никак не удается перейти, и все отчетливее проявляются симптомы «ресурсного проклятия». Передел активов в пользу новой элиты усиливает неопределенность и ухудшает инвестиционный климат, постоянно усиливается давление чиновников на частные компании. Высокие цены на нефть создают иллюзию, будто можно обойтись без радикальных реформ, о необходимости которых давно говорят

эксперты. Самое главное – взрывной рост нефтедобычи, наблюдавшийся в начале десятилетия, лидерами которого были «ЮКОС» и «Сибнефть», начал затухать, невзирая на неуклонно ползущие вверх мировые цены на нефть. А в 2008 году, в разгар «ценового бума», добыча впервые за почти десятилетие снизилась по сравнению с 2007 годом.

И тут, выйдя на пик, цены на нефть рухнули. Доходы нефтяных компаний начали падать, их рыночная капитализация обвалилась, экспорт снижался и становился убыточным. Стабилизационный фонд таял. Нефтяники бросились урезать инвестиционные программы.

Кризис стал суровым испытанием на прочность российской нефтяной промышленности. Но она его выдержала достойно. Самым провальным для нефтяников был IV квартал 2008 года, но к середине 2009 года почти все восстановили прошлогоднюю рентабельность. В 2009 году добыча нефти выросла на 1,5% по сравнению с 2008 годом – до 494,2 млн тонн¹⁴³. Похоже, что суровые внешние условия заставили нефтяников мобилизовать силы и ресурсы. Компании, запустившие новые добычные проекты, несмотря на кризис, наращивали добычу. Примерно половину прироста обеспечило Ванкорское месторождение «Роснефти», заработавшее летом 2009 года. Отрасль, закалившаяся в жарких боях последних двух десятилетий, на деле доказала свою жизнеспособность.

¹⁴³ BP Statistical Review of World Energy. June 2010. P. 8.

РЕФОРМА ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Бойко Татьяна Михайловна

журналист

Губанов Андрей Николаевич

редактор аналитического раздела портала EnergyLand.info

Электроэнергетика – сложный технологический комплекс, где цена ошибки чрезвычайно велика. Электроэнергия в современном мире – не просто товар повседневного спроса. Она формирует образ жизни людей. Без нее невозможна работа промышленности и транспорта. Сбои в энергоснабжении могут не только повлиять на них, но и привести к техногенным катастрофам, создающим угрозу самой жизни. Именно поэтому реформа электроэнергетики неоднократно откладывалась не только в России, но и в мире. Хотя в профессиональном сообществе давно было общепризнано, что альтернативы либерализации электроэнергетики нет, и обсуждались темпы проведения реформ, специфика страны и данного рынка, насколько радикальна может быть модель отделения генерации от сетей.

Мировые тенденции

До 1990-х годов в большинстве стран мира электроэнергетика относилась к естественным монополиям. Вертикально-интегрированные компании (совмещавшие производство, передачу и сбыт электроэнергии) имели узаконенную монополию в масштабах страны или отдельных регионов. Тарифы на их услуги устанавливались или ограничивались государством. Такая система долгое время вполне удовлетворительно обеспечивала нужды экономики.

Однако в условиях значительного удорожания углеводородного топлива (с 1970-х годов) и опережающего роста потребления электроэнергии такие монополии оказались недостаточно эффективными. Они не успевали реагировать на изменение спроса, им слишком

дорого обходились поддержание действовавших мощностей и ввод новых. При этом любые дополнительные расходы компаний включались в их тарифы и автоматически ложились на потребителей. Положение осложнялось тем, что во многих странах было ужесточено экологическое законодательство. Это требовало ускоренной модернизации энергетических мощностей – едва ли не главных загрязнителей окружающей среды.

Либерализации электроэнергетики способствовали различные процессы, в том числе происходившие вне ее:

- развитие газотурбинных технологий наряду с увеличением добычи природного газа и снятием в некоторых странах ограничений на его использование для производства электроэнергии привело к распространению высокоэффективных и относительно недорогих технологий генерации;

- возросшие требования к энергоэффективности и экологической чистоте производства подталкивали к модернизации энергетических мощностей и развитию сетей;

- развитие сетей, межсистемных связей (магистральных линий высокого напряжения между ранее замкнутыми энергосистемами), а также информационных технологий, средств учета и контроля способствовало увеличению и усложнению энергопотоков, создавало новые возможности для конкуренции между оптовыми поставщиками электроэнергии;

- возрастающая экономическая и политическая интеграция регионов и соседних стран (в частности, государств Евросоюза, Северной Америки) благоприятно сказалась на развитии конкурентных рынков электроэнергии.

В результате страны стали пересматривать отношение к естественной монополии в электроэнергетике и допускать в нее элементы конкуренции. Впервые в истории конкурентный рынок электроэнергии заработал в 1990 году в Англии и Уэльсе, а режим неограниченной конкуренции на оптовом рынке электроэнергии – в 1991 году в Норвегии. Радикальные преобразования (либерализация) в электроэнергетике начались: в Великобритании – в 1990 году; в Норвегии, Аргентине – в 1991 году; в США – в 1992 году; в Австралии, Новой Зеландии – в 1994 году; в Финляндии – в 1995 году; в Швеции, Казахстане – в 1996 году; на Украине – в 1997 году; в Германии, Испании, Бразилии, Индии – в 1998 году; в Дании, Австрии, Люксембурге, Нидерландах, Италии, Португалии – в 1999 году;

в Японии, Бельгии, Ирландии, ЮАР – в 2000 году; в Греции, России – в 2001 году; в Китае – в 2002 году. Без преувеличения можно сказать, что сегодня рыночные преобразования проведены или продолжаются в большинстве стран, имеющих современную развитую электроэнергетику.

При всем различии моделей отрасли и путей ее реформирования в Европе, США и других регионах реализованы или реализуются схожие шаги по либерализации электроэнергетики: разграничение естественно-монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (генерация, сбыт) видов деятельности, демонополизация отрасли с параллельным развитием антимонопольного регулирования, введение для независимых поставщиков электроэнергии недискриминационного доступа к инфраструктуре, либерализация рынков электроэнергии.

К подобным стандартам стремится Европейский союз в целом, законодательство которого требовало полного открытия к 2007 году национальных рынков электроэнергии большинства членов этой организации. В США развитие конкурентных оптовых рынков на всей территории страны также является одним из приоритетов энергетической стратегии, в ряде регионов уже действует конкурентный оптовый рынок электроэнергии, во многих штатах происходит либерализация розничного рынка. Постепенно рынки перешагнули границы отдельных энергосистем и даже национальные границы. Они приобретают межрегиональный и международный масштаб. Надо отметить, что рынок в электроэнергетике во многих государствах начал развиваться, когда либерализация других естественных монополий уже шла полным ходом.

Россия

В нашей стране реформа электроэнергетики началась позже, чем во многих других странах. Однако она была проведена до реформ в других монополиях, более быстрыми темпами и оказалась более радикальной.

Характерно, что в Европе реформу электроэнергетики проводят либо сами собственники ради повышения эффективности, либо энергетики под давлением властей и потребителей, продукция которых теряет конкурентоспособность из-за высоких тарифов. В России

все наоборот (и другого такого случая нет в мире): инициаторами либерализации выступили наемные менеджеры во главе с Анатолием Чубайсом, которые пришли в РАО «ЕЭС России» в конце апреля 1998 года.

Следует отметить, что идея демонополизировать электроэнергетику возникла еще в начале 1990-х годов. По инициативе Госкомимущества, которое тогда возглавлял Анатолий Чубайс, в 1992 году было образовано РАО «ЕЭС России», и тогда же в докладе заместителя председателя данного ведомства Петра Мостового прозвучала эта идея. А реализовывать ее начал Борис Немцов. Всего через месяц с небольшим после вступления в должность первого вице-преьера он сумел подготовить и подписать у Бориса Ельцина один из самых значительных реформаторских документов 1990-х годов – Указ Президента РФ «Об Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» от 28 апреля 1997 года № 426. Указ «покушался» сразу на четыре монополии: на электроэнергетику, газовую отрасль, железные дороги и связь. Предлагалось разделить потенциально конкурентные и монопольные виды деятельности, создать рынок среди конкурентных, свести до нуля долю государства в них, увеличить присутствие государства в монопольных видах деятельности и в отношении них усилить регуляторные полномочия. Подробнее и лучше других была прописана электроэнергетическая часть. Она во многом и была воплощена.

Новая команда, в которой были экономисты, юристы, финансисты и профессиональные энергетики, начала свою работу в РАО «ЕЭС России» с анализа ситуации и разработки «Программы действий по повышению эффективности работы и дальнейшим преобразованиям в электроэнергетике Российской Федерации»¹. Программа была утверждена советом директоров компании в августе 1998 года. В результате анализа стали очевидными масштаб и сложность накопленных в электроэнергетике проблем. Поэтому сначала предстояло навести элементарный порядок с помощью антикризисного управления, стабилизировать ситуацию и только потом можно было приступать собственно к глубинной реформе.

¹ <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/lib/program/show.cgi?content.htm>

Антикризисное управление

Электроэнергетика была «культовой» отраслью советской экономики. До середины 1980-х годов в нее вкладывались огромные деньги. Затем их объем стал существенно уменьшаться, и к началу 1990-х их поступление прекратилось вовсе. Аналогичная ситуация была и с вводом новых мощностей: огромные объемы в 1960-х и особенно в 1970-х годах, значительно меньшие – в 1980-х и полное отсутствие в 1990-х годах.

Бурные преобразования 1990-х годов и даже создание РАО «ЕЭС России» (в ноябре 1992 года) не вызвали в отрасли каких-либо содержательных изменений. Она оставалась островком социализма, работавшим на тех же принципах, что и в прежние десятилетия: бесперебойное энергоснабжение и затратный способ образования цены. В итоге электроэнергетика проваливалась в финансовую яму, развал был катастрофический.

Уровень оплаты и отключения электроэнергии. В 1998 году уровень оплаты электроэнергии и тепла потребителями не дотягивал до 85%, причем на долю «живых» денег приходилось менее 20%, остальное составляли векселя, зачеты, бартер – кирпичом, цементом, самолетами, ширпотребом... Некоторым региональным дочерним компаниям РАО «ЕЭС» потребители задолжали столько, сколько те зарабатывали за 2–3 года. Огромными были долги перед угольщиками, железнодорожниками, газовиками и налоговыми органами. Однажды налоговая служба просто арестовала счета компании. С большим трудом удалось избежать полного паралича системы, договориться о реструктуризации задолженности перед бюджетом. Не на что было закупать топливо, было заморожено строительство новых энергообъектов, до критического уровня сократились объемы ремонтных работ.

Средняя задолженность по зарплате составляла 6 месяцев, а в некоторых энергосистемах – 8–12 месяцев. Забастовки и даже голодовки энергетиков стали обыденным явлением. В 1998 году 20 энергосистем и федеральных станций находились на разных стадиях процедуры банкротства с реальной перспективой быть распроданными за долги и ликвидированными.

Любители красивых формулировок утверждали, что «энергетика кредитовала остальное народное хозяйство в трудное время реформ». *Анатолий Чубайс:* «На самом деле никто никого не кредитовал. Последовательно разрушали систему, руководствуясь принципом

бесперебойного энергоснабжения. И дальше можно было двигаться таким образом, если бы это не было смертельным. Выбраться же из подобного состояния удалось лишь жесткими действиями. Эта жесткость касалась всех. Пришлось пойти на «веерные» отключения электроэнергетики».

Впрочем, для страны в целом (исключая Москву) отключения электроэнергии неожиданностью не являлись. Правда, при социализме они меньше затрагивали население, но в огромной степени – промышленные предприятия. Существовал жесточайший лимит электроэнергии. Ее распределяли Госплан, Госснаб и Минэнерго СССР, их органы на местах по указке ЦК КПСС и обкомов. Главным было обеспечить бесперебойное энергоснабжение. При этом никого не волновало, возмещаются затраты или нет. Все оценивал Госплан. И не важно было, заплатил потребитель в 5 раз меньше или в 20 раз больше, – энергетика все равно получала то, что ей положено, благодаря перераспределению ресурсов.

После создания РАО «ЕЭС» между ним (его сетевым хозяйством) и конечными потребителями (150 млн граждан плюс десятки миллионов юридических лиц) в регионах стояли перепродавцы – муниципалитеты, в собственности которых находились низковольтные распределительные сети². Разложение в этом звене было даже масштабнее, чем в большой энергетике. Здесь была кормушка для местных властей, получавших деньги населения, которое, в принципе, платило исправно. Перепродавец собирал, скажем, 100 единиц оплаты, а энергетикам платил только 20. Когда у перепродавцов накопились долги, новый менеджмент РАО «ЕЭС», не имея иного способа исправить ситуацию, стал их ограничивать. Например, если перепродавец не заплатил за 40% электроэнергии, ему соответственно ограничивали ее поставку, причем предупреждая об этом заранее. А дальше уже перепродавец сам решал, кого из своих клиентов отключить.

Нередко перепродавцы сознательно шли на обострение ситуации, отключая наиболее уязвимых потребителей, добиваясь взрывного, политического эффекта. Широко известна трагическая история, когда на операционном столе умер мальчик из-за того, что в больнице было отключено электричество за неуплату. За три года,

² Крупные предприятия получали электроэнергию от крупных (федеральных) электростанций без посредников.

пока менеджмент холдинга добивался прозрачности, 100%-й оплаты «живыми» деньгами, было три трагедии. И во всех случаях следственные органы доказали, что ответственность за случившееся лежит на перепродавцах. Хотя, когда масштаб задачи столь велик, не удается избежать конфликтов и жертв.

Летом 2001 года все директора энергосистем получили приказ председателя РАО «ЕЭС» провести переговоры с региональными органами здравоохранения, составить полный перечень объектов, в которых отключение электроэнергии может привести к критическим последствиям, оценить состояние их резервных источников питания и привести их в рабочее состояние, даже если это потребует от холдинга прямых вложений. Итогом стала совместная программа РАО «ЕЭС» и Министерства здравоохранения по полной инвентаризации и приведению в порядок резервных источников питания по регионам. Постепенно выведение перепродавцов из цепочки, более жесткое планирование и исполнение муниципальных бюджетов исключили саму возможность перерывов энергоснабжения больниц и других уязвимых объектов.

С 2003 года в стране прекратились «веерные» отключения. Заметим, что часто годом отказа от них называют 2001 год. Это тоже правильно. Только в данном случае речь идет о «веерных» отключениях, совершаемых не перепродавцами, а непосредственно региональными энергокомпаниями. Состояние энергетики было таким, что она не могла покрыть начавшийся с 1999 года рост энергопотребления. Электроэнергии просто не хватало. Поэтому некоторое время сами энергокомпании практиковали такие отключения. В 2001 году данная практика была прекращена.

Организация сбыта электроэнергии. В условиях, когда главным было снабжение электроэнергией, а не ее продажа, в РАО «ЕЭС» и его дочерних компаниях попросту отсутствовали службы продаж. Некому было целенаправленно заниматься сбором денег, финансами. Ограничивались бухгалтерскими проводками, отражавшими это самое снабжение. Зато существовал специальный департамент бартерных операций и взаимозачетов, который браво рапортовал на заседаниях правления РАО «ЕЭС» о росте оборотов. Не секрет: где бартер — там воровство и коррупция, при бартере до половины оборота оседает в карманах чиновников. На момент введения антикризисного управления теневой оборот в системе оценивался в 8 млрд долларов в год.

Чтобы организовать сбыт за деньги вместо снабжения по бартеру, во всех энергокомпаниях были созданы сбытовые подразделения. Их руководители получили исключительно высокий статус, стали вторыми людьми в компании, наделенными широкими полномочиями. Были обучены более 500 человек по всей стране, разработаны стандарты и процедуры торгов. При этом нужно было учесть специфику разных регионов и категорий неплательщиков, а также массовое нежелание платить. В течение 1999 года удалось вывести из теневой и полутеневой сферы бартерных расчетов почти 1 млрд долларов. Состоялись первые торги электроэнергией на конкурсной основе. С середины 1998 до конца 1999 года доля «живых» денег в платежах за энергию выросла до 49%, в конце 2000 года — до 100%. С января 2001 года в РАО «ЕЭС» расчеты в неденежной форме были официально запрещены и полностью исключены.

Наведение порядка во внутренних финансах. Энергокомпании, входившие в РАО «ЕЭС», не имели годовых бюджетов, а деньги расходовались исходя из того, кто из руководителей подразделений громче заявит о своих неотложных потребностях. Поэтому одним из первых шагов новых менеджеров стало составление бизнес-планов всего холдинга и каждой входящей в него энергокомпания. На основе бизнес-планов компьютерная программа формировала годовые бюджеты, расписанные календарно по потокам и по видам денег. Точнее, формировалось даже по два бюджета для каждой компании — денежный и зачетный. Причем объем второго поначалу был даже больше, так как именно взаимозачеты преобладали в обороте. Утвержденный бюджет передавался в казначейство, которое проводило только указанные в нем платежи — и никакие иные. Генеральный директор при всем желании ничего не мог изменить. Не всем это нравилось. Однако альтернативой работы по бизнес-плану было только увольнение...

В головной компании холдинга и в некоторых дочерних компаниях в 1999 году было введено четкое планирование всех доходов и расходов. Одновременно РАО «ЕЭС» перешло на подготовку финансовой документации в соответствии с международной системой финансовой отчетности (МСФО).

Формирование прозрачных отношений в сфере закупок. Досконально разбирались еще с одной чрезвычайно острой проблемой. В сфере закупок в РАО «ЕЭС» в 1998 году вращались огромные суммы — 320 млрд рублей. При этом не существовало никакой регламентации закупок, а о тендерах для поставщиков генеральные директора

и слышать не хотели, ведь государственная собственность не побуждает торговаться с продавцом о снижении цены, сокращать издержки за счет эффективных закупок. Здесь создалась чрезвычайно благоприятная среда для откатов и взяток.

Несколько лет у новых менеджеров ушло на то, чтобы сломать устоявшуюся систему и выстроить прозрачные отношения в сфере закупок. Процесс был довольно болезненным, за злоупотребления были уволены два генеральных директора энергокомпаний, еще несколько получили выговоры и взыскания. Пришлось разрабатывать регламенты на закупку буквально всего — топлива, сырья, материалов, турбин, ремонтных услуг. Был проделан колоссальный объем работы, в результате появилось столько регламентов, что в напечатанном виде они по весу тянули килограммов на двадцать. Через мощное сопротивление — опять же под угрозой увольнения — внедрялись конкурсы поставщиков. В результате практически все закупки РАО «ЕЭС» и дочерних компаний удалось перевести на конкурсную основу.

В 2002 году была создана информационно-аналитическая и торгово-операционная система «Рынок продукции, услуг и технологий для электроэнергетики — B2B-Energo»³. С ее внедрением торговые операции стали проводиться через торговую площадку на сайте www.b2b-energo.ru, где благодаря полной прозрачности информации о сделках была исключена возможность ценового сговора: система сама выдает информацию о том, сколько реально на рынке стоит запрашиваемый товар. Холдингу РАО «ЕЭС» и его «дочкам» было официально запрещено покупать многие виды продукции без выставления заявки на этой площадке. Технология достаточно проста: выставляется заявка с описанием требуемого имущества, товара. В течение определенного времени она должна находиться на сайте. Когда появляется встречное предложение от продавца, запускается автоматизированная процедура свода альтернативных предложений с минимизацией цены. После этого официально объявляется, кто победил и за какую цену. Эту процедуру невозможно обойти втемную.

Если старый менеджмент приходилось принуждать к проведению закупок через «B2B-Energo», то новые управленцы и собственники,

³ «ТЗС Электра», предназначенная для организации и проведения конкурентных и регламентированных внеконкурсных закупок (тендеров), осуществляемых энергокомпаниями с использованием интернет-технологий, так и не заработала. Она оказалась менее дееспособной, чем «B2B».

пришедшие в энергокомпании в ходе реформы, пользовались электронной торговой площадкой добровольно, оценив ее эффективность. Она позволяла снижать цены закупок и коррупцию на всех закупочных процедурах. В 2006 году на электронных торгах через этот портал была заключена каждая четвертая сделка в холдинге, в 2007 году там закупалось до 60% товаров и услуг. Это позволяло экономить миллиарды рублей в год.

Управленческие кадры. Ключевой проблемой стали именно управленческие кадры. Пришлось уволить многих «крепких хозяйственников». Почти все замененные директора имели высокий профессионально-технический уровень, чего не скажешь об их финансовой, юридической и корпоративной квалификации. *Анатолий Чубайс:* «Спросишь директора: “Что у тебя по запасам топлива?” — “Все нормально”. Посмотришь — и правда, все более-менее в порядке, зиму пройдет. Но как только заглянешь в баланс, оказывается, что его компания — полный банкрот. Это называется “крепкий хозяйственник” — в состоянии аврала он будет обеспечивать станцию топливом. Ситуация типичная, но для нас абсолютно неприемлемая. Это как сжатие пружины: сжимается, сжимается, но рано или поздно все равно грохнет. Так и произошло в 2000 году, когда угольщики потребовали денег за поставленный уголь. Нет денег — не будет угля. Директора сразу даже не поняли: какие деньги?.. Но ведь и раньше было ясно, что энергетика не может выживать, накапливая долги».

Даже самый лучший из старых советских хозяйственников оказывался на голову ниже начинавшего с мелкого бизнеса менеджера, который пришел на крупный производственный объект. Естественно, он в чем-то был слабее старого советского директора, но с лихвой компенсировал свои слабости менеджерским потенциалом — пониманием, что такое бюджет, финансы, платежи. Лишь единицы хозяйственников, прошедших советскую школу управления, были способны вписаться в современные требования.

За 1998–2000 годы пришлось сменить 90% директоров: в «режиме взаимопонимания», порой с дискуссиями, а где-то — с ОМОНОм. Средний их возраст снизился с 60 до 50 лет. На смену «технарям» пришли бизнес-менеджеры. Забегая вперед, следует отметить: когда в отрасли началось развитие, вновь изменилась кадровая политика, стали возвращать «технарей», но уже на качественно ином уровне — с опорой на слой бизнес-кадров. Стремилась к сочетанию: гендиректор — менеджер и главный инженер — профессиональный электроэнергетик.

Погашение задолженностей. В 2001 году состоялась «делка века» с участием Минфина РФ, правительства Чехии, РАО «ЕЭС» и чешской компании Falcon — реструктуризация долга России перед Чехией с одновременным налоговым зачетом долга РАО «ЕЭС» перед федеральным и местными бюджетами, а также внебюджетными фондами на сумму 58,4 млрд рублей и перед поставщиками: перед «Газпромом» — на 18 млрд рублей и «Росэнергоатомом» — на 5,3 млрд. По сравнению с 2000 годом налоговые перечисления в федеральный бюджет выросли в 2,2 раза, в местные бюджеты — в 1,5 раза. Неурегулированной задолженности не осталось. Если в 1999 году у РАО «ЕЭС» был убыток в 14,1 млрд рублей, то в 2001 году чистая прибыль составила 41,7 млрд.

Впервые за предшествующие годы осенне-зимний максимум 2001/2002 года был пройден без региональных энергокризисов с высокими запасами угля и мазута, на 30–40% превысившими плановые. Реально запасы угля были на 60% больше, чем в предыдущем году, мазута — на 45%. «Дальэнерго», самая критическая энергосистема, показала запасы угля в объеме 106% плана, несмотря на то, что он был увеличен на 30%; Приморская ГРЭС — вторая «болевая точка» на Дальнем Востоке — 108%. В 2001 году, опять же впервые за все годы своего существования, РАО «ЕЭС» отработало с нормативной частотой 100% календарного времени (это показатель качества поставляемой потребителю энергии).

С 1998 по 2001 год, по данным РАО «ЕЭС», производство электроэнергии в холдинге выросло с 603,8 до 626,8 млрд кВт/ч, численность персонала сократилась с 671,6 до 664,8 тыс. человек, то есть производительность труда увеличилась с 899 до 943 тыс. кВт/ч на одного человека. Если в 1999 году по МСФО компания имела чистые убытки в размере 14 млрд рублей, то 2001 год она завершила с чистой прибылью в размере 41,7 млрд рублей.

Таким образом, в 2001 году был завершен этап антикризисного управления. РАО «ЕЭС России» перешло к нормальному, неаваральному режиму работы. Можно было приступать к собственно реформе электроэнергетики.

Программы реформирования отрасли

Суть реформы российской энергетики была сформулирована в «Программе действий по повышению эффективности работы

и дальнейшим преобразованиям в электроэнергетике РФ»: создание общероссийской и региональных электросетевых компаний, создание саморегулируемой рыночной среды, развитие конкуренции в производстве и сбыте электроэнергии, формирование генерирующих и сбытовых компаний⁴. Именно по этому плану и пошла реформа. Правда, сам план появился позже — 11 июля 2001 года, когда было принято Постановление Правительства РФ № 526 «О реформировании электроэнергетики Российской Федерации». Обычно этот день называют датой начала реформы. Детальный же сценарий, прописанный «Концепцией стратегии РАО “ЕЭС России” на 2003–2008 годы», был одобрен советом директоров РАО «ЕЭС» только 29 мая 2003 года. То есть принятию окончательного варианта концепции реформирования отрасли предшествовало пять лет обсуждений и споров.

На старте реформы число ее противников многократно превышало число сторонников. Среди оппонентов были губернаторы, парламентарии, сенаторы, многие влиятельные чиновники в администрации президента и правительстве, профессиональная энергетическая элита. У авторов реформы зачастую возникало ощущение, будто обсуждается будущее не российской энергетики: чаще всего оппоненты выступали с безучастной позицией, их аргументы сводились к тому, почему реформу нельзя проводить, а не как сделать успешным развитие электроэнергетики в новых условиях.

Претензии условно можно было разделить на три группы. *Первая* касалась личности самого Анатолия Чубайса и не имела содержательных аргументов. По мнению некоторых политиков и лоббистов высокого уровня, ему «в лучшем случае следует провалиться сквозь землю, а не реформировать становой хребет экономики страны». *Анатолий Чубайс*: «Расскажу анекдот о себе. Сидит Чубайс на суку и пилит его. Прохожие говорят: “Что вы делаете? Упадете!” Чубайс отвечает: “У меня по этому вопросу другая точка зрения”. И падает. Мое поведение примерно так и выглядело. С той только разницей, что под крики “Защитим государство от ваших гнусных, либеральных, антинародных целей!” у меня все время пытались отнять пилу».

Сторонники *второй* группы претензий требовали сохранить Единую энергетическую систему России как достояние СССР, ссылаясь на то, что множество энергокомпаний мира, особенно в европейских

⁴ <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/lib/program/show.cgi?content.htm>

странах, еще 20–30 лет назад существовали и развивались именно так, причем в экономике в целом явного социализма и административно-плановой системы не было, а эти компании не оказывались неэффективными. Наиболее ярким защитником советского прошлого был заместитель министра энергетики Виктор Кудрявый, не скрывавший, что рассматривает энергетическую монополию в собственности государства как структурный элемент всей будущей экономики страны.

Сторонники *третьей* группы оспаривали необходимость сохранения магистральных и распределительных сетей в монополии государства. Так, советник президента по экономическим вопросам Андрей Илларионов утверждал, что сети – такой же конкурентный сектор, как генерация, они должны быть частными, а инвестиции в энергетику – бессмысленный проект, поскольку приток инвестиций, тем более иностранных, ухудшает макроэкономические параметры и ослабляет рубль, а нам нужен отток капитала из страны.

Противодействие кардинальным переменам в электроэнергетике стимулировало менеджмент РАО «ЕЭС» на столь же активный поиск ответов на актуальные вопросы. После почти двух лет дебатов (с 1998 по 2000 год), казалось бы, авторы реформы победили. 3 ноября 2000 года Анатолий Чубайс объявил о том, что правительство фактически приняло решение о реструктуризации РАО «ЕЭС» и уже подготовлен соответствующий указ президента. Но 15 декабря Андрей Илларионов от имени президента выступил с резкой критикой концепции реструктуризации РАО «ЕЭС», которая предполагала отделение монопольных видов (диспетчеризация, передача электроэнергии) от тех, где возможно использование конкурентных механизмов (производство и сбыт электроэнергии). Позднее он объяснял, что критиковал концепцию «справа», с позиций либерализма и с учетом международного опыта, а волной воспользовались ее критики «слева».

Сталкиваясь с противоречивыми мнениями, президент Владимир Путин решил систематизировать все подходы и оценки, выяснить, кто «за», кто «против» и почему, перепроверить аргументы оппонентов. Для этого в конце декабря 2000 года распоряжением президента была создана рабочая группа президиума Госсовета по вопросам реформирования электроэнергетики, которую возглавил томский губернатор Виктор Кресс. В нее вошли Андрей Илларионов, министр экономического развития и торговли Герман Греф, Анатолий Чубайс, член совета директоров РАО «ЕЭС» Борис Федоров,

заместитель министра энергетики Виктор Кудрявый, представители администрации президента и руководители областных энергокомпаний. На рассмотрение группы было подано 14 концепций, но только две, представленные РАО «ЕЭС» и Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ), предусматривали разделение отрасли по видам деятельности. Остальные отстаивали существование энергокомпаний в прежнем виде.

После бурных и долгих обсуждений 15 мая 2001 года рабочая группа Кресса одобрила подготовленный ею же проект концепции реформы электроэнергетики и представила его правительству. Однако эта работа не имела практического выхода.

Летом 2001 года Минэкономразвития и РАО «ЕЭС» смогли провести через правительство совместный вариант. Взяв его за основу, правительство приняло упомянутое Постановление № 526, которым были одобрены «Основные направления реформирования электроэнергетики». Реформаторы праздновали победу, полагая, что законы о реформе – дело техники. Однако на них ушло еще два года подготовки и обсуждений в Госдуме. Наконец 26 марта 2003 года президент подписал в пакете пять основных законов⁵, ставших правовой опорой реформы.

Параллельно велась работа над «Концепцией стратегии РАО «ЕЭС России» на 2003–2008 годы. 5+5». Свое цифровое название она получила потому, что за 5 лет (1998–2003 годы) была подготовлена база для реформирования РАО «ЕЭС», на реформирование компаний холдинга отводилось еще 3 года (к 2006 году из него должны были быть выделены все основные субъекты), еще 2 года требовалось на их доформирование и завершение корпоративных процедур. Таким образом, через 5 лет (в 2008 году) должна была быть сформирована целевая структура отрасли. В мае 2003 года совет директоров одобрил эту концепцию.

⁵ Закон «Об электроэнергетике», Закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике», Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», Закон «О внесении изменений и дополнения в Федеральный закон «О естественных монополиях», Закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса РФ».

Дело было за правительством. 27 июня 2003 года оно своим распоряжением № 865-р утвердило «План мероприятий по реформированию электроэнергетики на 2004–2005 годы», который базировался на Концепции «5+5». Это было знаменательное событие. По сути, закончилась стадия политического противостояния, обсуждений и началась реальная практическая работа по «распаковке» энергокомпаний, изменению структуры отрасли.

Преобразование структуры отрасли

Что представляло собой РАО «ЕЭС России», а по сути – вся электроэнергетика страны до начала преобразований? РАО было создано в 1992 году в соответствии с Указами Президента РФ № 923⁶ и 1334⁷. Появился холдинг, в который вошли 73 региональные энергетические компании (АО-энерго), 32 электростанции федерального уровня (АО-электростанции), сети высокого напряжения и центральное диспетчерское управление. Во главе его – открытое акционерное общество РАО «ЕЭС России» с функциями головной (материнской) компании (рис. 1). РАО «ЕЭС России» владело 72% установленной мощности всех электростанций России и 96% протяженности всех линий электропередачи.

Региональные АО-энерго – базовый структурный элемент холдинга – включали производство электроэнергии, ее передачу по магистральным и распределительным сетям, диспетчерирование и сбыт электроэнергии в регионе. Каждое АО-энерго было локальным монополистом. В такой ситуации потребитель организационно и технологически был полностью привязан к поставщику. Покупать энергию в «чужой» АО-энерго «свой» потребитель не мог, то есть конкуренция была в принципе невозможна.

Электроэнергетика традиционно считалась естественно-монопольной отраслью. Эти правила казались чем-то вроде закона природы,

⁶ Указ Президента РФ «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» от 15 августа 1992 года № 923.

⁷ Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 года № 1334 «О реализации в электроэнергетической промышленности Указа Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 922 “Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества”».

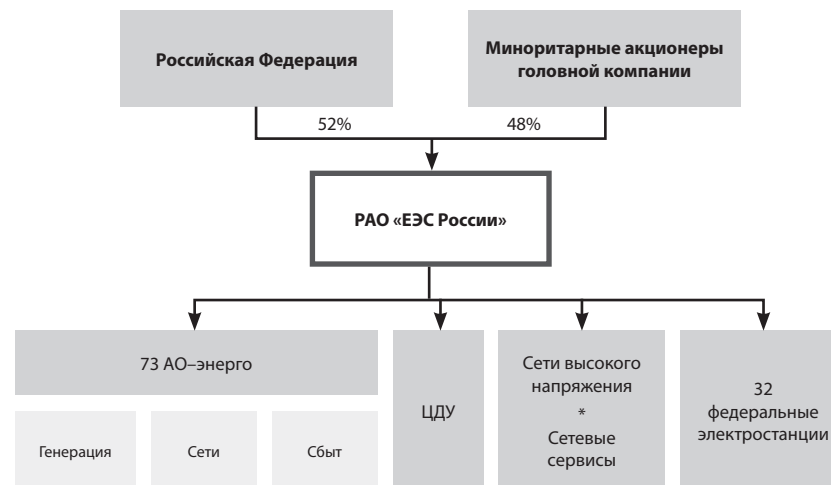


Рисунок 1. Структура РАО «ЕЭС России» накануне реформы

который невозможно нарушить. Однако авторы реформы исходили из более сложного представления о структуре отрасли. Они предложили разделить ее на два больших сегмента: конкурентный и монопольный. Для этого сначала предстояло разделить региональные АО-энерго по функциональному признаку.

Так называемая «распаковка» началась в 2003 году, а завершилась 1 апреля 2006 года. Каждая энергокомпания была поделена по видам бизнеса, то есть в каждом регионе появились самостоятельные генерирующие, сетевые и сбытовые компании. Были выведены и непрофильные виды бизнеса: ремонтные, автотранспортные, коммунальные подразделения, детские сады, больницы, поликлиники, дома культуры и др.

После этого обособленные монобизнесы (генерация, сети, сбыт) стали объединять, но уже не по вертикали внутри региона, а по горизонтали – по видам бизнеса на межрегиональном уровне. На базе генерирующих активов регионов и федеральных электростанций были сформированы оптовые и территориальные генерирующие компании.

Оптовые генерирующие компании (ОГК). Каждая ОГК объединила несколько крупнейших федеральных электростанций, находившихся в различных регионах страны. Благодаря тому, что в каждом регионе

обязательно присутствуют мощности нескольких ОГК, минимизирована возможность монопольных злоупотреблений. Состав ОГК подобран таким образом, чтобы они имели сопоставимые стартовые условия на рынке — по установленной мощности, стоимости активов, средней величине износа оборудования. Тепловые ОГК, будучи независимыми друг от друга, становятся основными конкурентами на оптовом рынке электроэнергии. Их свободная конкуренция между собой и с другими генерирующими компаниями формирует рыночные цены. Все ОГК поставляют выработанную электроэнергию на единый оптовый рынок. Всего сформировано 6 тепловых ОГК.

ГидроОГК объединила все крупнейшие гидроэлектростанции страны. Их установленная мощность — 24,1 ГВт, доля на российском рынке электроэнергии — около 15%. Потребовались специальные решения для того, чтобы и гидрогенерацию не оставить вне рынка. Ведь у гидроэлектростанции нет топлива и прямых затрат на него — значит, связь между экономическими затратами и результатами не детерминирована. При этом ГЭС — не только производство электроэнергии, но и регулирование водотоков для речного транспорта, рыбного хозяйства, мелиорации и водопользования в целом. А также это — большие зоны затопления водохранилищ, которые находятся в федеральной собственности. Поэтому было решено сохранить контрольный пакет ГидроОГК (52%) в собственности государства. С учетом особенностей крупных ГЭС (способность оперативно изменять нагрузку, низкие переменные затраты на производство электроэнергии) было введено ограничение на участие ГидроОГК в формировании рыночной цены электроэнергии: ГидроОГК и иные гидроэлектростанции вправе продавать только ценопринимающие заявки.

Территориальные генерирующие компании (ТГК). Каждая ТГК объединила электростанции нескольких соседних регионов, не вошедших в ОГК, преимущественно теплоэлектроцентрали, вырабатывающие и электричество, и тепло. Эти компании не только продают электроэнергию и снабжают теплом потребителей своих регионов, но зачастую и на оптовый рынок выходят. Всего создано 14 ТГК.

Межрегиональные распределительные сетевые компании (МРСК) были образованы на базе региональных распределительных сетей. Каждая МРСК ведет свою деятельность на территории определенного региона, передает электроэнергию по электрическим сетям напряжением 110 кВ — 0,4 кВ и присоединяет потребителей к электросетям. Всего создано 11 МРСК.

Магистральные сетевые компании (МСК). Сначала под их контроль перешли магистральные сети, им были переданы объекты единой национальной (общероссийской) электрической сети: линии электропередачи напряжением от 220 кВ и выше (в ряде случаев от 110 кВ), межгосударственные ЛЭП, а также обслуживающие их трансформаторные подстанции и оборудование для технического обслуживания и эксплуатации этих объектов. Всего было создано 56 МСК.

На следующем этапе МСК были интегрированы в **Федеральную сетевую компанию (ФСК)**, которая занимается управлением, эксплуатацией и развитием Единой национальной электрической сети (ЕНЭС) и предоставляет участникам оптового рынка услуги по передаче электроэнергии. Эта сеть включает магистральные линии электропередачи, объединяющие большинство регионов страны. На промежуточном этапе МРСК находились под управлением ФСК, но затем были объединены в холдинг МРСК.

Системный оператор (СО) создан на базе Центрального диспетчерского управления и региональных диспетчерских управлений. СО и ФСК образуют стеновой хребет энергетики России, основу его технологической инфраструктуры. Системный оператор управляет всеми потоками электроэнергии в стране. Электричество — специфичный товар. Его нельзя запастись впрок или складировать излишки. Вся выработанная энергия должна быть потреблена в режиме реального времени. Системный оператор обеспечивает баланс производства и потребления в реальном времени, управляет загрузкой всех электростанций и распределением полученной от них электроэнергии между энергозонами страны и конкретными потребителями.

Кроме того, СО управляет технологическими режимами работы энергетических объектов, контролирует и обеспечивает соблюдение технических параметров (в том числе нормативной частоты электрического тока) и параметров надежности энергосистемы, рассчитывает и анализирует балансы электроэнергии и мощности, согласовывает планы перспективного развития ЕЭС, оперативно управляет режимом энергосистем (в реальном времени), рассчитывает допустимые потоки мощности по отдельным сетевым элементам и их группам, задает диспетчерский график нагрузок электростанций, координирует плановые ремонты оборудования электростанций и сетей, обеспечивает функционирование оптового и розничных рынков электроэнергии (мощности). Системный оператор находится под полным контролем государства, он тесно взаимодействует с органами государственной

власти и саморегулируемыми организациями, обеспечивая контроль за исполнением инвестиционных программ энергокомпаний.

Администратор торговой системы (АТС). Это своего рода биржа электроэнергии. Она создана для организации купли-продажи электрической энергии на оптовом рынке. На торговую площадку АТС покупатели и поставщики электроэнергии подают свои ценовые заявки по спросу и предложению, на основании которых он определяет равновесную цену в данном узле и объемы выработки электроэнергии. Можно сказать, что АТС наряду с Системным оператором управляет нагрузкой всех электростанций страны, но делает это не технологическими и административными методами, а финансовыми. Благодаря рынку электроэнергии наибольшую нагрузку получают те генерирующие компании, которые производят самую дешевую электроэнергию.

Энергосбытовые компании (ЭСБ). В каждом регионе, как правило, функционируют несколько ЭСК, но в отношении разных потребителей (территорий). Назначаемая ими цена складывается из цены, транслируемой с оптового рынка, и надбавки, которая рассчитывается по специальной формуле, включает стоимость услуг по передаче электроэнергии и сбытовую надбавку. Формула расчета задается государственными регулирующими органами. При этом для населения как минимум до 2012 года действует иная форма ценообразования — установленные государством тарифы. Правилами не возбраняется и даже поощряется создание ЭСК, конкурирующих с действующими ЭСК за потребителя. Со временем между сбытовыми компаниями будет усиливаться конкуренция за конечного потребителя электроэнергии (то есть за «живые» деньги). Имея устойчивую клиентуру, они могут пойти дальше: продавать не только электроэнергию и тепло, но и иные услуги (скажем, телефонный сигнал, интернет и т.п.).

«Интер РАО ЕЭС». Об этой компании следует сказать особо. Она была образована в 1997 году как закрытое акционерное общество и выполняла функции экспортно-импортного оператора и управляющего зарубежными активами РАО «ЕЭС России». Весной 2008 года в рамках заключительного этапа реорганизации холдинга компания была преобразована из закрытого акционерного общества в открытое, при этом ей были переданы пять российских электростанций. После ликвидации холдинга его долю в компании получило государство. Сегодня «Интер РАО ЕЭС» возглавляет группу из 25 компаний, работающих в 15 странах.

Таким образом была сформирована новая конфигурация электроэнергетики, включившая структурно обособленные монопольный и конкурентный секторы (рис. 2). В **монопольном секторе** (СО, ФСК, МРСК) государство не только сохранило, но и упрочило свои позиции. Реформа позволила обеспечить реальную консолидацию активов и создать компании, поставленные под контроль государства. В Системном операторе ему принадлежит 100% акций, в ФСК — свыше 75%, в холдинге МРСК — 52%. Не случайно создание ФСК и Системного оператора предшествовало началу разделения АО-энерго. **Конкурентный сектор** — это ОГК, ТГК, сбытовые, ремонтные компании, инженерные центры, из участия в акционерном капитале которых государство полностью вышло. Сюда же входит и ГидроОГК, 52% акций которого остается в собственности государства.

В связи с завершением структурной реформы, а также необходимостью развития реальной конкуренции в секторе генерации и сбыта электроэнергии отпала надобность в РАО «ЕЭС России». Поэтому с 1 июля 2008 года оно прекратило свое существование. Регулирующие функции (тарифообразование в естественномонопольных секторах и правила рыночного взаимодействия в конкурентных секторах), техническая политика остались за государством (общероссийский и региональные тарифные органы, Минпромэнерго, Антимонопольный

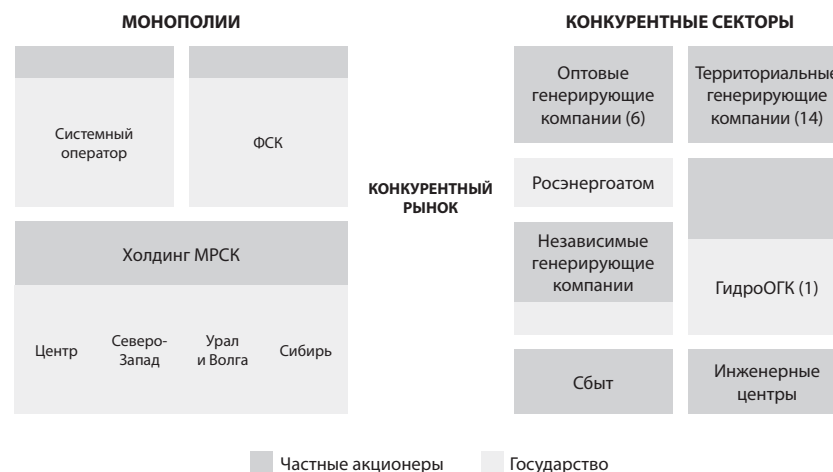


Рисунок 2. Целевая структура электроэнергетики России

комитет) и саморегулируемыми организациями (Совет рынка, Объединение сбытовых компаний и др.).

Коротко о судьбе акций РАО «ЕЭС России». Коренные перемены, произошедшие в отрасли в ходе ее реформирования, были позитивно восприняты инвестиционным сообществом и фондовым рынком. К концу 2007 года капитализация РАО «ЕЭС России» составляла почти 50 млрд долларов, тогда как к концу 1998 года – 12 млрд долларов. В последние годы существования холдинга его бумаги были наиболее популярными «голубыми фишками» России, объем сделок по ним был выше, чем по любым другим акциям. Когда же РАО «ЕЭС» прекратило свое существование, каждый держатель его акций получил взамен них набор из 23 акций энергокомпаний (5 ОГК, 13 ТГК, ФСК, ГидроОГК, «Интер РАО ЕЭС», холдинг МРСК, РАО «Энергосистемы Востока»). При этом совокупная стоимость энергокомпаний, выделенных из РАО «ЕЭС России», по оценкам экспертов, как минимум на 40% была выше стоимости головной компании холдинга. Это – фактическая премия акционерам РАО «ЕЭС России», которые поверили и поддержали реформу электроэнергетики. По прогнозам аналитиков, «голубыми фишками» вполне способны стать акции ФСК и ГидроОГК.

Авторы реформы постарались выстроить электроэнергетику таким образом, чтобы свести к минимуму риск потери управляемости отраслью после ликвидации РАО «ЕЭС России». Новая структура управления зиждется на двух опорах: государственной и самоуправленческой. Первую представляет Министерство энергетики, которому перешли управленческие функции (координация развития отрасли, прогнозирование спроса и др.), ранее выполняемые РАО «ЕЭС России». Государственное управление, повторяем, доминирует в инфраструктурных компаниях (ФСК, СО и холдинге МРСК). Главная его задача – пресекать угрозы потери технологической целостности энергосистемы страны. *Анатолий Чубайс*: «За время реформы все мы, и я в том числе, бесконечное число раз повторяли: “Генкомпания, рынок, частная собственность, частные инвестиции”. Но это не значит, что мы забыли о не менее важной задаче – консолидации активов, государственной собственности и государственном регулировании магистральных сетей – каркасе энергосистемы».

Регулирование отрасли с позиции рыночного самоуправления перешло к некоммерческому партнерству «Совет рынка». В него в 2008 году было преобразовано некоммерческое партнерство «Администратор торговой системы», существовавшее с 2001 года.

Произошла не просто смена названий. Совет рынка – новая структура со своим уставом и задачами. Он взял на себя часть регулирующих функций РАО «ЕЭС России» с той лишь разницей, что теперь выработкой мер занимается не администрация одной компании, пусть и самой большой в отрасли, а все заинтересованные стороны.

Хроника

В 2003 году реформирование АО-энерго началось с четырех пилотных проектов: «Калугаэнерго», «Орелэнерго», «Брянскэнерго», «Тулэнерго». В 2004 году их было уже более 30.

К апрелю 2004 года первое из АО-энерго – «Калугаэнерго» – завершило реорганизацию, были выделены генерирующая, сбытовая и сетевая компании. К концу года – еще 5 АО-энерго. В последующие полтора года процесс принял массовый характер.

В течение 2004 года созданы (прошли государственную регистрацию) первые 3 ОГК и 2 ТГК, практически сформирована новая вертикаль оперативно-диспетчерского управления: функции региональных диспетчерских управлений переданы (за некоторым исключением) от АО-энерго Системному оператору, который был создан упреждающе – еще 17 июня 2002 года.

В 2004 году реализован первый в РАО «ЕЭС России» проект по снижению аффилированности ремонтных компаний в рамках завершающего этапа реформирования ремонтных работ АО-энерго. «Белгородэнерго» продало на аукционе 100% акций «Белгородэнергоремонта».

В течение 2005 года большинство АО-энерго было разделено, к марту зарегистрирована последняя из 7 ОГК, к августу – 13 из 14 ТГК, созданы 4 из 11 МРСК.

В 2006 году РАО «ЕЭС России» начало выходить из капитала своих энергосбытовых компаний. Первой была продана Ярославская энергосбытовая компания частному инвестору «Транснефтьсервис С» на открытом аукционе за 425 млн рублей.

В 2007 году продажа энергосбытовых компаний стала массовой. На них претендовали российские производственные и управленческие корпорации, многие из которых имели опыт энергосбытовой деятельности и соответствующие подразделения. Всего за год продано 22 энергосбытовые компании за 13 млрд рублей.

В декабре 2007 – январе 2008 года закончено формирование целевой структуры всех тепловых ОГК и ТГК, завершено первый этап консолидации ГидроОГК. На базе реорганизованных АО-энерго созданы все 56 МСК.

В наблюдательный совет Совета рынка вошли представители генерирующих и инфраструктурных организаций, гарантирующих

поставщиков, независимых сбытовых компаний, крупных потребителей электроэнергии, органов государственной власти. Все они разделены на четыре палаты, каждая из которых обладает правом вето. Такая система обеспечивает принятие взвешенных решений, учитывающих интересы всех участников рынка. На 1 ноября 2008 года в партнерство вступили 280 организаций.

Совет рынка разрабатывает договоры и регламенты функционирования рынка, ведет реестр его участников (то есть имеет право включать и исключать их), следит за исполнением ими рыночных правил, занимается досудебным урегулированием конфликтов между ними, готовит предложения по изменению нормативно-правовой базы, контролирует деятельность инфраструктурных компаний. Одна из главных функций Совета рынка – оценка экономической обоснованности и отбор ценовых заявок генераторов, поданных на конкурентный отбор мощности. Функции непосредственного организатора торговли на оптовом рынке были переданы созданному для этих целей Администратору торговой системы, 100% акций которого владеет Совет рынка.

Итак, РАО «ЕЭС России» стала первой российской компанией, которая использовала классические корпоративные процедуры – реорганизацию через выделение и разделение, не пытаясь прибегнуть к более простым, но менее прозрачным схемам. Для этого пришлось устранить системные противоречия данной процедуры налоговому законодательству, законодательству о труде, лицензированию и т.п. В результате реорганизация в российской корпоративной практике перестала быть экзотикой, стала классической процедура M&A, как и в наиболее развитых странах.

Энергетические рынки

Важнейшей частью реформы электроэнергетики стало формирование системы рынков, включающей оптовый и розничные рынки электроэнергии, рынок мощности, рынки системных и сервисных услуг и рынок производных финансовых инструментов. На их создание и отладку у команды менеджеров ушло пять из десяти лет реформы, работа продолжается и поныне.

Оказалось, по сложности запуск рынков в электроэнергетике сопоставим разве что с запуском космического корабля. Сложности были связаны с политическим противостоянием, с формированием

институциональной среды, организационных структур по управлению рынком, нормативно-правовой базы, программно-аппаратного комплекса, с обучением и повышением квалификации сотен специалистов.

Защитники святая святых энергетической системы – надежности – страстно доказывали, что она и рынок абсолютно несовместимы. Где есть надежность, там не должно быть рынка. Будто в рыночной экономике можно создать такое изолированное пространство. *Анатолий Чубайс*: «Фундаментальный изъян этой логики в том, что при разумном и правильном подходе рынок – не антипод надежности, а инструмент ее достижения. Более того, если рынок игнорировать, он все равно проникнет в систему и тогда уж точно разрушит ее внутренние механизмы – и надежность в том числе. Что, впрочем, наглядно демонстрирует наше якобы бесплатное здравоохранение. В нем уже 15 лет не могут создать внятную концепцию рынка, прикрываясь аналогичными аргументами – несовместимостью рынка и заботы о жизни человека».

Нашупывая правильный подход, нельзя было проигнорировать технологические особенности энергосистемы, ее технологическую целостность. Изолированное функционирование ее элементов создает риск аварии. Рынок электроэнергии можно сравнить с бассейном, в котором с одного конца вливается вода из многих труб, а с другого – выливается из множества кранов. Разница в том, что в бассейне объем воды может увеличиваться или уменьшаться, а в энергетике – нет. Электроэнергию невозможно складировать и хранить. Каждый произведенный киловатт должен быть потреблен в данную секунду. И так 24 часа в сутки 365 дней в году. Иначе – авария. В этом и есть особое технологическое требование к отношениям в энергетике. Если его не выполнить, рынок будет разрушать технологию и надежность. И долго он не просуществует, потому что технология в электроэнергетике сильнее, чем рынок – по крайней мере, в краткосрочном режиме.

В современной электроэнергетике перекосяк как в экономическую, так и в инженерную сторону одинаково опасен. Чрезвычайно важно и сложно было найти в этом смысле взвешенные решения. Для экономиста энергосистема есть инструмент удовлетворения спроса на электроэнергию, любые действия по сокращению спроса для него абсурдны. С точки зрения инженера, выработка и потребление энергии (генератор и потребитель) – равноценные объекты управления, неотъемлемые части энергосистемы. Требуется постоянно поддерживать

баланс в единой энергосистеме; если он нарушается – какие-то потребители отключаются. Для управления режимами используются система автоматического отключения нагрузки, система автоматического частотного регулирования и другие подсистемы.

Необходимо было учесть и существенные территориальные различия в организации энергетического комплекса страны. Изначально рынок был разделен на две ценовые зоны: первая – Европейская часть России с Уралом, вторая – Сибирь, изолированные друг от друга с точки зрения формирования цен и объемов продаваемой/покупаемой электроэнергии. Лишь в 2008 году, после двух лет функционирования рынка, начались их интеграция и переход на единую расчетную модель. Для энергосистем Дальнего Востока, Архангельской и Калининградской областей, Республики Коми пришлось ввести «неценовую зону» со своей нормативной базой и практикой работы. А такие изолированные регионы, как Камчатский край, Чукотский АО, Магаданская и Сахалинская области, центральный и северный районы Якутии, функционируют вообще без оптового рынка электроэнергии.

Оптовый рынок электроэнергии (мощности)

Основой системы рынков является модель *конкурентного оптового рынка электроэнергии*, запущенная 1 сентября 2006 года. Она предполагает его поэтапную либерализацию с тем, чтобы к 2011 году выйти на оптовую торговлю всем объемом электроэнергии по свободным ценам (за исключением объема, поставляемого населению). Оптовый рынок электроэнергии дополняется *рынком мощности*, который стимулирует производителей энергии вводить новые энергоблоки.

ФОРЭМ

Первым шагом к рыночным отношениям в электроэнергетике стало создание Федерального (общероссийского) оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ). Он был создан в соответствии с Законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» от 14 апреля 1995 года и Постановлением Правительства РФ «О ФОРЭМ» от 12 июля 1996 года № 793.

Правда, называть ФОРЭМ рынком можно было лишь с натяжкой. На нем действовали отнюдь не рыночные механизмы формирования цены. Тарифы на электроэнергию и размер платы за услуги ФОРЭМ устанавливала Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК). На площадке ФОРЭМ свою продукцию продавали электростанции федерального уровня, генерирующие компании (группы электростанций), АО-энерго и другие производители электроэнергии. Основными покупателями электроэнергии были также региональные АО-энерго и конечные потребители (юридические лица) – оптовые покупатели, допущенные на ФОРЭМ.

Но даже такой «нерыночный» рынок многое изменил в отношениях участников энергетической цепочки. После его появления предприятия отказались покупать энергию у региональных АО-энерго и стремились выйти на прямые ее покупки на ФОРЭМ. Это вполне объяснимо. Ведь в цену энергии, которую продавали АО-энерго, включались расходы на перекрестное субсидирование льготных абонентов (население, бюджетные организации и др.). А при покупке на ФОРЭМ перекрестной составляющей в тарифах не было, в результате цена оказывалась ниже в 2 раза и более. Поэтому в 2001 году началось бегство промышленных предприятий от АО-энерго на ФОРЭМ.

Однако удалось это не более 20 промышленным предприятиям. Массовому выходу мешали технические сложности и административные барьеры. Формально выход на ФОРЭМ был открыт для любого предприятия, имевшего не менее 100 млн кВт/ч годового потребления электроэнергии. На практике этому препятствовали региональные энергетические комиссии и РАО «ЕЭС России», потому что региональное АО-энерго, растеряв крупных покупателей (крупных предприятий) и лишившись части денег, необходимых для доплаты за льготных потребителей, неизбежно сталкивалось с необходимостью в одночасье повышать тарифы для населения и бюджетных организаций в 2 раза, что было недопустимо по политическим и социальным соображениям. Либо вся энергосистема должна была стать банкротом.

Проблема перекрестного субсидирования не снята и поныне. А ФОРЭМ прекратил свое существование в сентябре 2006 года. И это логично. После деления региональных АО-энерго на конкурентные и монопольные виды бизнеса схема, по которой работал ФОРЭМ, стала мешать развитию энергосистемы. Так, на ФОРЭМ

обязательным являлось соблюдение планового сальдо перетоков. То есть сбытовым подразделениям АО-энерго было удобнее загружать пусть даже неэффективные электростанции внутри конкретного региона, чем позволить потребителям получать более дешевую энергию извне. Такой механизм губил на корню зачатки конкуренции среди генерирующих компаний. Против конкуренции работал и механизм регулирования цен на ФОРЭМ.

Рынок переходного периода.

Сектор свободной торговли «5-15»

Началом перехода от регулируемого оптового рынка к конкурентному стал запуск на ФОРЭМ сектора свободной торговли электроэнергией «5–15» в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О правилах оптового рынка электрической энергии (мощности) переходного периода» от 24 октября 2003 года № 643. Свое цифровое название сектор получил благодаря действующим на нем правилам: поставщик имел право продавать от 5 до 15% производимой им электроэнергии, а покупатель – приобретать до 30% собственного планового почасового потребления.

Этот сектор заработал 1 ноября 2003 года, когда энергетическая биржа «Администратор торговой системы» впервые в истории России провела торги электроэнергией в режиме «спрос – предложение». В торгах были зарегистрированы 6 покупателей и 7 продавцов – в основном дочерние компании РАО «ЕЭС России». В тот день в свободном секторе было реализовано около 13 тыс. МВт, или 1% объема российского потребления электроэнергии. Средневзвешенная цена проданной электроэнергии была на 5,3% ниже, чем государственные тарифы на ФОРЭМ (26,2 копейки против 27,8 копейки за 1 кВт/ч).

Со временем в операциях в свободном секторе стали участвовать многие «дочки» РАО «ЕЭС». Причем примерно треть участников торгов выступала сугубо в роли покупателей, треть – в роли продавцов, а треть – в зависимости от ситуации продавала или покупала энергию.

Сектор «5–15» стал своеобразным полигоном, на котором отрабатывались механизмы и принципы конкурентной торговли электроэнергией. Работа свободного сектора дала возможность наладить взаимодействие Системного оператора и АТС, спроектировать и проверить в работе все необходимое для биржевой торговли

программное обеспечение. Главное – была подтверждена работоспособность созданной модели, внедренных рыночных механизмов и рыночной инфраструктуры.

Многие принципы, отработанные в секторе «5–15», перешли в новый оптовый рынок, пришедший на смену ФОРЭМ – в частности, принцип почасового планирования с почасовой ответственностью участников за его результаты, принцип узлового маржинального ценообразования, механизм проведения торгов, при котором их результаты максимально исполнимы физически.

Новый оптовый рынок электроэнергии

С 1 сентября 2006 года были введены Новые правила функционирования оптового рынка электроэнергии (мощности)⁸ и упразднен сектор свободной торговли электроэнергией «5–15». Запущенный тогда механизм часто называют Новым оптовым рынком электроэнергии и мощности (НОРЭМ).

Эти правила изменили всю систему взаимоотношений покупателей и поставщиков электроэнергии (мощности). Запущенный оптовый рынок (рис. 3) пока не полностью конкурентный: до 1 января 2011 года он работает в режиме переходного периода – на нем существует три сектора. В *регулируемом секторе* электроэнергия продается по регулируемым тарифам, в *секторе свободной торговли* (рынок на сутки вперед и балансирующий рынок) – по свободным (конкурентным) ценам.

В течение переходного периода происходит либерализация рынка, то есть поэтапное сокращение доли регулируемого сектора. К началу 2011 года вся электроэнергия в России (за исключением объема, поставляемого населению) будет продаваться и покупаться по свободным, нерегулируемым ценам. Это и есть обязательное условие проведения реформы электроэнергетики. Только в условиях свободного рынка возможно формирование справедливой цены электроэнергии, а следовательно, крупномасштабное привлечение частных инвестиций в отрасль. Кроме того, конкурентный рынок позволяет оптимизировать работу энергосистемы страны с тем, чтобы максимально загрузить наиболее эффективные станции, а наименее

⁸ Постановление Правительства РФ «О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности)» от 31 августа 2006 года № 529.



Рисунок 3. От рынка переходного периода к целевой модели рынка

эффективные вывести в резерв или закрыть. Причем весь процесс оптимизации происходит автоматически, с минимальным вмешательством регулирующих органов.

Оптовый рынок электроэнергии устроен следующим образом: генерирующие компании выставляют свои предложения объемов производства и цены, покупатели заявляют свое потребление, а некоторые – и максимальную цену, которую готовы заплатить. Далее АТС проводит централизованный отбор ценовых заявок поставщиков. Разумеется, в первую очередь отбирается самая дешевая энергия, потом та, что подороже, а на самые дорогие лоты спроса может вообще не найтись. В результате неэффективные станции вынуждены простаивать (запасать выработанную энергию впрок невозможно). Во всех странах, имеющих свободный рынок электроэнергии, так и происходит: атомные и гидростанции, вырабатывающие самое дешевое электричество, работают постоянно с максимальной нагрузкой, а дорогие газовые и угольные электростанции включаются только в периоды полупиковой и пиковой нагрузки. Неконкурентоспособные станции выводятся из эксплуатации.

Впрочем, это идеальная и несколько упрощенная схема. В реальности при формировании цены учитываются условия передачи электроэнергии, расположение генераторов и потребителей. А нагрузкой

станций с учетом реальной топологии сетей и сигналов рынка управляет не только рынок, но и технологическая инфраструктура – Системный оператор.

В первое время существования НОРЭМ основная часть электроэнергии на нем продавалась через *регулируемые договоры* между продавцами и покупателями электроэнергии. Они так называются потому, что цены на электроэнергию в их рамках регулирует Федеральная служба по тарифам. Эти договоры заключаются между участниками оптового рынка на один календарный год. Основное условие регулируемого договора: «take or pay» («бери или плати»). Поставщик обязан поставить договорной объем электроэнергии. Если у него на это нет технической возможности, он должен купить недостающую электроэнергию по конкурентным ценам на рынке. Покупают энергию по регулируемым договорам как сбытовые компании, так и крупные конечные потребители – промышленные предприятия и предприятия ЖКХ, получившие статус субъекта оптового рынка.

До конца 2006 года все долгосрочные контракты на покупку/продажу энергии заключались по регулируемым ценам. С 1 января 2007 года перешли к снижению раз в полгода доли регулируемых цен по утвержденному графику: 1 января 2007 года доля этих цен не могла превышать 95%; 1 июля 2007 года – 90; 1 января 2008 года – 85; 1 июля 2008 года – 75; 1 января 2009 года – 70; 1 июля 2009 года – 50; 1 января 2010 года – 40; 1 июля 2010 года – 20; 1 января 2011 года – 0%⁹. То есть с начала 2011 года вся электроэнергия в России должна продаваться по свободным ценам. Это означает завершение переходного периода реформирования электроэнергетики и начало работы полностью конкурентного оптового рынка на всей территории России (кроме неценовых зон и изолированных энергосистем, о которых уже шла речь).

Формирование цены на оптовом рынке. В рамках одного рынка существуют три механизма формирования конкурентных цен на электроэнергию: через свободные двусторонние договоры, на рынке «на сутки вперед», на балансирующем рынке. В рамках свободных двусторонних договоров участники рынка сами определяют контрагентов, цены и объемы поставки. Основой рынка «на сутки вперед» является конкурентный отбор ценовых заявок поставщиков и покупателей

⁹ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросу определения объемов продажи электрической энергии по свободным (нерегулируемым) ценам» от 7 апреля 2007 года № 205.

за сутки до реальной поставки электроэнергии с определением цен и объемов поставки на каждый час суток. Если объем поставки отклоняется от запланированного за сутки вперед, участники покупают или продают объем отклонения на балансирующем рынке. Балансирующий рынок наиболее трудно прогнозируемый. Цены на нем могут в несколько раз отличаться от цен рынка «на сутки вперед». Предприятие, не удержавшееся в рамках запланированного энергопотребления, может столкнуться с необходимостью покупать энергию по очень высокой цене. Тем самым у участников оптового рынка появились стимулы для тщательного планирования производства/потребления электроэнергии, а объемы отклонений от плана стали сокращаться.

Впрочем, рынок «на сутки вперед» играет, пожалуй, даже более важную роль в формировании конкурентного пространства в электроэнергетике. Сделки на нем происходят не между конкретными контрагентами, а через энергетическую биржу – АТС. Покупатель и поставщик предоставляют свои заявки по спросу и предложению на торговую площадку АТС на каждый час предстоящих суток. Параллельно АТС от СО поступают данные о технологических ограничениях и иных системных ограничениях функционирования энергосистемы. На основании всей этой информации АТС принимает решение о равновесной цене в каждом узле расчетной модели и об объемах выработки и потребления электроэнергии. Эти сведения передаются Системному оператору и становятся основой для диспетчирования. Исходя из объемов спроса и предложения на каждый час, СО загружает в первую очередь наиболее эффективные генерирующие мощности. Экономический эффект такого подхода проявился в первые же месяцы после запуска свободного рынка: удельный вес поставок электроэнергии тепловыми станциями с относительно низкими производственными затратами увеличился, а с «дорогих» генерирующих мощностей – сократился.

Хотя в России создан единый оптовый рынок электроэнергии, на нем формируется не единая цена, а множество цен в отдельных узлах. Большинство стран, в которых проведена реформа электроэнергетики, не сталкивались с нашими территориальными проблемами. В европейских странах возможны контракты на поставку электроэнергии, заключенные между любыми генераторами и потребителями. Относительно небольшая территория и наличие развитой сетевой инфраструктуры это позволяют. В России все гораздо

сложнее. Невозможно потребность Москвы покрыть с помощью дешевой электроэнергии, выработанной, скажем, на Бурейской ГЭС. Транспортировка по сетям обойдется слишком дорого или будет вовсе недоступна из-за дефицита пропускных мощностей из Сибири в Центр. Поэтому российский рынок электроэнергии разбит на площадки, на каждой из которых возможно исполнение контрактов на поставку энергии.

При разработке модели оптового рынка авторы реформы рассматривали разные варианты. Например, предлагалось формировать единую равновесную цену без узловых цен или зональные цены без учета потерь. Но остановились на модели узлового ценообразования, которая позволила учесть интересы и поставщиков, и производителей по всей энергосистеме страны, а также технологические особенности функционирования энергосистемы. В результате получили динамики почасовых, суточных, месячных и годовых цен. Суточная цена демонстрирует естественный ночной «провал», утренний максимум, дневной полупик, вечерний пик; месячная цена – снижение в выходные дни и повышение в рабочие. В годовом цикле понятны зимние всплески цены, вызванные ростом электропотребления.

В чем смысл модели узлового ценообразования? На территории России выделено более 5600 узлов: более 5000 – в Европейской части страны и на Урале; 600 – в Сибири. По заявкам «спрос – предложение» в каждом узле на каждый час суток происходит соединение спроса и предложения по законам конкуренции, формируются рыночная цена и равновесные объемы производства и потребления. Эти сведения поступают Системному оператору и становятся основой для диспетчирования.

Практика доказала работоспособность избранной модели. Первая зима ее функционирования (2006/2007 год) оказалась необычно теплой, ожидаемого роста цен на электроэнергию не произошло. На это рынок среагировал быстро и правильно. *Анатолий Чубайс*: «Рынок оптимизировал работу энергосистемы так, как не удавалось ни в советское, ни в наше время. В ряде случаев мы изумлялись, когда, попадая под ограничения по газу и будучи вынуждены грузить станции сверхдорогим мазутом, видели, что рынок часть мазутных затрат принимал и возмещал поставщику (производителю станции), а часть – не возмещал, экономя средства потребителя. То есть рынок оптимально распределяет ресурсы не только со стороны предложения

(производителей), но и между потребителями и производителями, то есть решает фундаментальные задачи, ради которых человечество изобрело этот самый эффективный способ регулирования экономики».

Рынок обеспечил загрузку наиболее эффективных станций и минимизировал загрузку неэффективных. При избытке предложения он в первую очередь загружает станции, производящие самую дешевую энергию. Если же спрос растет, в работу постепенно включается все более дорогая генерация. Практически уже не может быть ситуации, когда дорогая генерация находится в работе, а доступная в этом же узле дешевая — простаивает. Действующая модель оптового рынка развивается и преобразовывается под воздействием самого рынка — это обязательное условие его выживания.

Оптовый рынок мощности

Особый сектор оптового рынка — торговля мощностью. Рынок мощности был запущен 1 июля 2008 года¹⁰, когда РАО «ЕЭС» уже прекратило свое существование. Любой потребитель, приобретая энергию на оптовом рынке, обязан покупать мощность. Для тех, кто покупает электроэнергию на розничном рынке, стоимость мощности включена в цену (тариф) электроэнергии.

Фактически плата за мощность — это взнос для потребителей, желающих стать членами «элитарного клуба» участников оптового рынка электроэнергии. Покупатель платит деньги и получает гарантию того, что на рынке в любой момент будет необходимый ему объем электроэнергии. Гарантию дают генерирующие компании, которые используют полученные деньги на поддержание своего генерирующего оборудования в постоянной готовности к выработке оговоренного объема электроэнергии. Причем покупатель может заключить договор на покупку мощности с конкретной генерирующей компанией или купить мощность «из общего источника» через унифицированную сторону — Администратора торговой системы. В любом случае гарантом наличия необходимых мощностей на рынке выступают производители, поставляющие мощность.

¹⁰ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства РФ по вопросам организации конкурентной торговли генерирующей мощностью на оптовом рынке электрической энергии (мощности)» от 28 июня 2008 года № 476.

Важнейшая задача рынка мощности — обеспечить надежность и бесперебойность поставки электроэнергии потребителям.

Предусмотрены две модели рынка мощности: *переходная — до 2011 года* и *долгосрочная, целевая — после 2011 года*. Первая уже действует. Работа над концепцией второй продолжается, и, хотя она находится в высокой степени готовности, сроки ее ввода постоянно сдвигаются. Усилия Совета рынка направлены на то, чтобы не государственные органы, а сами участники *долгосрочного рынка* нашли компромисс между интересами потребителей и производителей электроэнергии в этой концепции. По сути, спор идет в отношении стоимости электрической мощности и юридических условий гарантии ее оплаты. Если стоимостный прогноз в целевой модели рынка устроит генераторов и потребителей, компромисс будет найден. Генераторам нужна гарантия оплаты мощности и электроэнергии, которая будет выработана на построенном и модернизированном оборудовании. Она облегчит им привлечение инвестиций, убедит банк в том, что продукция, которая станет поставляться на рынок, будет оплачена.

Предполагается использовать договор о присоединении генерации к сетям (об этом далее) и обязательное дополнение к нему — типовые договоры комиссии и купли-продажи электрической энергии и мощности, которые уже действуют и положительно зарекомендовали себя. Если затраты на строительство новых мощностей будут превышать установленные нормированные значения, компании смогут их окупить за счет рынка электроэнергии. Надо сказать, что и в действующей переходной модели при определении платы за мощность предусмотрен возврат инвестиций за счет не только рынка мощности, но и рынка электроэнергии.

Для возврата затрат генерирующих компаний на реконструкцию и модернизацию действующих мощностей предусматривается, что реконструируемые мощности попадут в категорию новой мощности и будут оплачиваться по тем же принципам, что и новое строительство. Срок окупаемости — это расчетная величина, зависящая от той доходности, которую инвестор закладывает в проект. Рынок мощности предполагает гарантированные выплаты в течение некоего фиксированного нормативного срока (его значение еще не согласовано). Он может быть меньше полного срока окупаемости конкретного проекта, но по окончании срока у поставщика остается возможность участия в рынке мощности уже в статусе действующей генерации и получения платы

за мощность. Естественно, в течение всего периода есть возможность окупать затраты за счет рынка электроэнергии.

В *переходный период* у участников существует несколько вариантов заключения контрактов на поставку мощности и электроэнергии. Первый – в рамках регулируемых договоров по тарифу ФСТ. Второй – участники могут заключать свободные двусторонние договоры в ходе биржевых торгов, причем на бирже можно купить/продать только пакет «электроэнергия плюс мощность». Также предусмотрена возможность внебиржевых свободных двусторонних договоров.

В рамках *целевой модели* будут проводиться конкурентные отборы на право заключения контрактов на поставку мощности производителями электроэнергии. Предполагается, что такие отборы будут проводиться на 4 года и более вперед с тем, чтобы дать возможность участвовать в отборах проектируемым и строящимся генерирующим мощностям.

В июле-августе 2008 года в рамках переходной модели был проведен первый конкурентный отбор ценовых заявок на продажу мощности (КОМ), в декабре 2008 года – второй. В дальнейшем отбор мощности стал проходить раз в год (за год до начала поставки) до запуска целевой модели рынка мощности.

КОМ проводится Системным оператором на основании полученного от АТС реестра генерирующих компаний, допущенных к конкурентному отбору мощности, поступившего от Федеральной службы по тарифам сводного прогнозного баланса электрической энергии (мощности) и поданных участниками ценовых заявок. Для каждой зоны свободного перетока Системный оператор определяет спрос на мощность на основе сводного прогнозного баланса. По правилам отбора мощности старые станции не могут стоить дороже тарифа, а цены новых должны быть экономически обоснованы и учитывать получаемую производителями на рынке электроэнергии маржу сверх их переменных затрат. После этого СО отбирает поставщиков, указавших наиболее низкие цены в заявке и способных обеспечить наличие необходимой мощности в каждой зоне свободного перетока. Поставщики, чьи заявки были отобраны, могут продавать мощность по цене, указанной в их ценовой заявке. Впрочем, они также могут продать свою мощность (полностью или частично) по свободным договорам, если потребитель предложит более выгодные условия.

Как уже говорилось, схема рынка мощности выстроена так, чтобы обеспечить баланс и максимальную предсказуемость рынка электроэнергии. Кроме описанных механизмов, рынок мощности предполагает ответственность производителей и потребителей энергии за выполнение своих заявок на объемы поставляемой (потребляемой) мощности. Если в какой-то момент генерирующая компания не сможет обеспечить заявленный объем, она должна купить недостающую мощность на рынке. При этом правила таковы, что цена покупки будет выше, чем в заявке генерирующей компании. Такие правила стимулируют производителей аккуратно планировать объемы генерации и выполнять планы.

Аналогичные механизмы работают и в отношении потребителей. Если покупатель в какой-то период потребляет объем мощности, отличный от запланированного, он должен докупить/продать мощность, оказавшуюся для него по факту недостающей/избыточной. Причем недостающие объемы покупаются по более высокой цене, а избыточные продаются по более низкой. Однако у потребителей есть право вообще не подавать ценовые заявки и весь объем потребляемой мощности приобретать по фактически сложившимся на рынке ценам на мощность.

Еще одно свойство рынка мощности: он позволяет инвесторам, вложившим средства в строительство генерирующих мощностей, окупить свои вложения. Причем в идеале размер возмещения должен быть максимально адекватным рыночной стоимости строительства новых мощностей. Пока целевая модель долгосрочного рынка мощности окончательно не разработана и не утверждена правительством, у энергетиков остаются сомнения в перспективах возврата средств, вложенных в новое строительство. Главные вопросы вызывает методология оценки экономической обоснованности ценовых заявок энергокомпаний. Для анализа процессов ценообразования, протекающих на рынке, создана межведомственная комиссия с участием представителей ключевых министерств и ведомств.

Все мощности, введенные в эксплуатацию после 2008 года, продаются по свободным ценам, а более «старые» – частично по регулируемым, частично по свободным. В течение полугода после запуска переходного рынка мощности, то есть до конца 2008 года, по свободным ценам продавалось 25% «старых» мощностей. После чего сектор свободных цен на рынке мощности стал периодически увеличиваться, и к 2011 году должен достичь 100%. Причем график либерализации

рынка мощности аналогичен тому, что и на рынке электроэнергии, о котором уже шла речь.

Розничные рынки электроэнергии

Продолжением оптового рынка являются розничные рынки электроэнергии. Их либерализация началась одновременно со становлением оптового рынка в сентябре 2006 года в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики» от 31 августа 2006 года № 530.

На розничных рынках электроэнергию приобретают потребители, не имеющие доступа на оптовый рынок, а также распределительные сетевые компании, чтобы компенсировать потери электроэнергии. Продавцами выступают сбытовые компании и сравнительно небольшое количество мелких электростанций, не являющихся участниками оптового рынка. Основной же объем электроэнергии, поступающей на розничные рынки, приобретается на оптовом рынке. Роль посредников между рынками играют сбытовые компании. Они покупают энергию оптом и продают в розницу. Своих сетей сбытовые компании, как правило, не имеют, поэтому для доставки энергии потребителям пользуются услугами сетевых компаний.

Сбытовые компании относятся к конкурентному сегменту рынка, поэтому в каждом регионе присутствуют несколько конкурентных «сбытов». Причем каждый «сбыт» свободен в заключении договоров с потребителями. Если продавец и покупатель не договорятся по условиям поставки, договора не будет.

Кроме сбытовых компаний, работающих в конкурентной среде, в каждом регионе действует гарантирующий поставщик, который обязан заключить договор с любым обратившимся к нему потребителем, если тот расположен в границах его зоны деятельности. Если покупателя не устраивает его поставщик электроэнергии, он может обратиться к гарантирующему поставщику. Гарантирующий поставщик предлагает одинаковые условия для всех потребителей, обеспечивая полную прозрачность ценообразования. Причем в течение переходного периода на розничном рынке действуют как свободные цены, так и регулируемые тарифы, утверждаемые региональными властями. Несмотря на то, что с 2011 года на оптовом рынке будет прекращено

ценовое регулирование, тарифы для населения останутся регулируемые минимумом до 2014 года.

При формировании конечной цены гарантирующий поставщик учитывает: свою сбытовую надбавку, отражающую его расходы и допустимый уровень прибыли; цену электроэнергии на оптовом рынке (или цену ее розничного производства); стоимость услуг сетевых компаний по передаче электроэнергии и иные обязательные услуги. Величина этих составляющих регулируется государством, за исключением цены электроэнергии, приобретенной в конкурентном сегменте оптового рынка. Впрочем, и для определения рыночной оптовой цены, включаемой гарантирующим поставщиком в цену конечному потребителю, существует правило: она должна быть равна средней стоимости единицы электрической энергии (1 кВт/ч), сложившейся на оптовом рынке за истекший месяц. Эти данные ежемесячно публикуются на сайте Администратора торговой системы. По мнению авторов реформы, подобный механизм ценообразования позволяет стимулировать гарантирующего поставщика к минимизации своих расходов по покупке энергии на оптовом рынке и в то же время защищает потребителей от неосторожной ценовой политики.

Сбытовые организации, не работающие с населением, поставляют энергию предприятиям по договорным ценам. При этом потребитель, заключая договор, всегда может сравнить предлагаемую ему цену со стоимостью поставки энергии гарантирующим поставщиком, к которому он может уйти в любой момент, отказавшись от услуг нынешнего продавца. Покупатель может покупать электроэнергию и у розничных производителей, от малой генерации.

На рынке присутствуют три группы потенциальных игроков, которые составляют основу сбытового бизнеса: сбытовые компании, выделившиеся из реформированных АО-энерго, многие из которых получили статус гарантирующих поставщиков; структуры, поставляющие электроэнергию крупным промышленным предприятиям; частные компании, которые работают в сфере энергетики и ЖКХ.

Анатолий Чубайс: «Становление розничного рынка идет сложно. Гарантирующий поставщик вытесняет независимые сбытовые компании, не давая им подступиться к потребителям, возникают конфликты между распределительными сетями, а главное — установлению равновесия мешает нерешенная проблема перекрестного субсидирования». На первом этапе борьба ведется между гарантирующими поставщиками и крупными бизнес-структурами, а мелким

сбытовым компаниям приходится довольствоваться небольшими рыночными нишами. Впрочем, конкуренция пусть даже на уровне только крупного бизнеса приведет сбытовые компании к необходимости бороться за потребителей, развивать сервисы, повышать качество, готовиться удержать занятые позиции.

Перекрестное субсидирование. В энергетике можно выделить несколько видов перекрестного субсидирования: между теплом и электроэнергией; межрегиональное и внутрирегиональное; между группами потребителей, прежде всего между населением и промышленностью.

В ходе реформы первые два вида перекрестного субсидирования были практически ликвидированы благодаря внедрению свободных рыночных цен на электроэнергию (мощность). В перекрестном субсидировании между теплом и электроэнергией некоторые проблемы пока сохраняются из-за возможности включения части субсидирования в тарифы (цену) на мощность в рынке мощности. Однако по мере развития конкурентных отношений на рынке мощности и строительства новых мощностей этот вид перекрестного субсидирования будет уменьшаться. Гораздо хуже обстоят дела с перекрестным субсидированием между населением и промышленностью. Вкратце его механизм выглядит так: работающие на розничном рынке сбытовые компании вынуждены продавать электроэнергию населению не по справедливой рыночной цене, а по более низкому тарифу, установленному субъектом Федерации. Причем экономически обоснованная цена может отличаться от тарифа в 2 раза и более. Чтобы покрыть свои убытки, сбытовая компания завышает цену электроэнергии для предприятий. В результате промышленность ежегодно оплачивает примерно четверть электроэнергии, потребляемой населением. Это и есть перекрестное субсидирование.

Из-за него возникает разрыв между оптовым рынком, где уже существует конкуренция, и розничным, где объективное ценообразование практически искажено, а значит, ограничена конкуренция, построенная на рыночных принципах. А ведь перенос цен, складывающихся на оптовом рынке, в цену электроэнергии в розничной торговле — один из базовых принципов системы рынков в энергетике, обеспечивающий ее целостность и устойчивость.

Более того, даже отдельно взятый розничный рынок не будет действовать по рыночным правилам, пока существует перекрестное субсидирование. Сбытовые компании, работающие с населением

(в первую очередь гарантирующие поставщики), могут предложить промышленным потребителям конкурентные цены. Потребителей легко могут переманить независимые сбытовые компании, не привязанные к населению. А крупные потребители станут уходить на оптовый рынок с его конкурентными ценами. В результате либо разорится гарантирующий поставщик (ведь ему придется самому платить за население), либо перекрестное субсидирование ляжет на меньшее число предприятий, для которых цена энергии вырастет до запредельных величин. Чтобы подобного не произошло, приход на рынок альтернативных гарантирующим поставщикам сбытовых компаний и уход потребителей на оптовый рынок ограничены и на федеральном, и на региональном уровнях. На фоне общей либерализации рынка это является серьезным недостатком.

Самый радикальный способ борьбы с перекрестным субсидированием — увеличить тарифы для населения до экономически обоснованных величин. В реальности это означало бы одномоментный рост тарифа в 2–2,5 раза. Понятно, что в российских реалиях подобное невозможно. Поэтому тариф стали увеличивать постепенно. В некоторые годы цены для населения росли темпами, вдвое превышающими рост цен для промышленности.

Пока существует перекрестное субсидирование, энергетики предложили отказаться от нынешней полулегальной схемы и сделать механизм ценообразования на розничном рынке прозрачным. Для этого определить на государственном уровне круг субсидируемых и субсидирующих потребителей, установить им соответствующие тарифы и надбавки. А для населения установить предельные (субсидируемые) нормы потребления электроэнергии, при превышении которых льготный тариф не будет действовать. Имеющиеся средства учета позволяют фиксировать и контролировать отклонения. Однако этот проект не реализуется. Еще один способ существования в ставший вечным «переходный период» — переложить нагрузку перекрестного субсидирования на бюджет. Но и этот вариант в полном объеме не реализован.

Рынок системных услуг

Системные услуги — это поддержание надежного энергоснабжения потребителей и соблюдение заданных параметров энергосистемы. К ним относятся: регулирование частоты и активной мощности,

напряжения и реактивной мощности, резервирование мощности и сетевое резервирование, предотвращение аварий, восстановление электроснабжения после аварии, диспетчерское управление.

В наследство от монополярной советской электроэнергетики современный рынок получил централизованное управление параметрами энергосистемы. В то же время, по мнению авторов реформы, услуги по обеспечению стабильности системы могут быть товаром. То есть системные услуги можно вывести из монополярного сектора в рыночный. Но пока такого рынка нет. По сложности структуры он сопоставим с рынком мощности, а по технологической уникальности и числу проблем электроснабжения намного превосходит его и требует серьезной подготовки и нетрадиционных подходов.

Организатором рынка системных услуг с правами заказчика будет Системный оператор, а участниками – генерирующие компании, потребители электроэнергии и сетевые компании. У них есть свои механизмы для обеспечения заданных параметров функционирования энергосистемы. Упрощенно модель рынка выглядит следующим образом. Генерирующие компании/потребители, имеющие возможность гибко управлять своей генерацией/потреблением, подают заявки на участие в рынке системных услуг. Системный оператор по конкурсу выбирает необходимое число участников (в список попадут те, кто подал самые дешевые заявки). Затем автоматизированная система преобразует ситуацию на рынке (недостаток/излишек электроэнергии в узлах поставки) в прямые сигналы для конкретных электростанций. Генерирующая компания/потребитель, поставляющая подобные услуги, должна получать плату, компенсирующую затраты по установке (или перевооружению), эксплуатации и изменению режима соответствующего оборудования, а также компенсацию за простой своих мощностей (если из-за избыточности электроэнергии на рынке они будут не загружены какое-то время).

Пилотный проект РАО «ЕЭС России» по внедрению системы управления блоками станций в режиме системных услуг был реализован на Киришской и Ставропольской ГРЭС. СО сможет передавать команды по увеличению/снижению текущей нагрузки энергоблоков, основываясь на контроле режима работы энергосистем и заявках участников рынка системных услуг. Впрочем, это чисто техническая часть построения рынка, а рыночная находится в стадии формирования.

Рынок ремонтных услуг

До проведения реформы электроэнергетики ремонтные (сервисные) услуги фактически были монополярным видом деятельности. На каждой станции существовали свои ремонтные, монтажные, диагностические и прочие службы. И только они оказывали профильные услуги в текущем режиме. Если же проводились работы, выходящие за рамки возможностей собственных служб, то привлекались соответствующие подразделения региональной энергокомпании. Монтажное управление в составе АО-энерго было абсолютным монополистом в своем регионе. Это же касалось всех сервисных служб, включая общероссийских монополистов, занимавшихся научно-техническими разработками и проектированием. Ни о какой конкурентоспособности в таких условиях говорить не приходилось.

Когда в процессе структурной реформы сервисные услуги были выделены в отдельные бизнесы, а на рынки услуг получили доступ любые достаточно компетентные компании, подразделения, выделенные из АО-энерго, вынуждены были озаботиться своей конкурентоспособностью. И тут сказались тяжелое наследство:

- низкий профессионализм менеджмента, слабые или отсутствующие службы маркетинга, управления персоналом, экономики и финансов;
- расценки на работы, не соответствующие реальным затратам;
- низкое качество работ и стремление избежать ответственности за него;
- отсутствие механизма страхования ремонтов;
- непрозрачность конкурентных торгов, неприспособленность к электронным торговым площадкам.

Видов сервисной деятельности достаточно много: проектирование энергетических объектов (новое строительство и реконструкция), энергомонтаж и наладка, НИОКР, диагностика оборудования и систем, изготовление технологического оборудования и его частей, консалтинг и др. И все они имеют проблемы. Так, энергоремонтное хозяйство к началу реформ было неэффективно. Удельная численность ремонтного персонала в расчете на 1 МВт установленной мощности в России в 5–10 раз превышала зарубежные показатели. Он был абсолютно не приспособлен к работе в условиях конкуренции. Когда в ходе реформы были разрушены локальные и общероссийские монополии, на рынок сервисных услуг пришли компании со смежных

российских рынков и из-за рубежа (поставщики оборудования, технологий). Стали активно расширять регионы своего присутствия и некоторые «классические» сервисные организации (бывшие подразделения АО-энерго).

Рынок сервисных услуг менее других зависит от особенностей электроэнергетики (непрерывность производства и потребления), поэтому для его создания и созревания достаточно использовать стандартные механизмы (борьба с коррупцией, государственный протекционизм и т.п.).

Рынок производных финансовых инструментов

Рынок производных финансовых инструментов должен стать еще одним (наряду с рынком мощности) инструментом повышения стабильности рынка электроэнергии как по цене, так и по балансу «генерация – потребление». Кроме того, он позволит создать систему управления ценовыми рисками в электроэнергетике. Планируется, что после начала работы конкурентного рынка мощности появится возможность покупать/продавать стандартизованные контракты на биржевых торгах. То есть эти контракты станут фьючерсами, предполагающими поставку одновременно электроэнергии и мощности, и позволят энергокомпаниям, инвесторам и крупным потребителям застраховаться от чрезмерной волатильности (скачков) цен. Фьючерсные контракты позволяют управлять рисками и переносить их с одной стороны сделки на другую, готовую принять риски с целью извлечения прибыли в будущем. А благодаря привлечению на этот рынок участников, не связанных с энергетикой (инвестиционных компаний, банков и т.п.), часть ценовых рисков из этой отрасли перераспределится в финансовый сектор.

Пока существуют только концепции создания рынка производных финансовых инструментов в электроэнергетике. В частности, обсуждается, какими в рамках всего рынка должны быть доли сделок на обычном (спотовом) и на фьючерсном (срочном) рынках.

Инвестиции в электроэнергетику

Что такое запуск инвестиционного процесса в электроэнергетике? *Анатолий Чубайс*: «До моего прихода в РАО «ЕЭС» в 1998 году

инвестиции были запрещены вообще – был приказ с запретом. Чудовищная вещь, но я понимаю, почему это было сделано. Везде был бартер, мы получали 10–20% “живых” денег, из которых нужно было платить зарплату. А стройки получали лишь 2%, на которые в принципе ничего не могли сделать. На Бурейской ГЭС задержка по зарплате была 18 месяцев – голод был, физический голод. Люди не уезжали только потому, что не могли вещи вывезти – нечем было оплатить контейнер. Ягоды собирали и этим питались. Какие уж там инвестиции?

А в 2006 году инвестиционный процесс по-прежнему опирался на уродливую категорию – абонентскую плату – сбор со всех энергопредприятий. Она делилась на эксплуатационную (текущие расходы) и инвестиционную части. Последняя и была программой инвестиций в энергетику, которую правительство утверждало каждый год. При этом с начала 1990-х годов ни одна энергосистема не построила ни одной крупной станции. Да это было и невозможно, потому что у них в тарифе не было источника для инвестиций в строительство. Если появлялся какой-то кусочек, они должны были сдать его в РАО “ЕЭС”, а мы из этих кусочков строили федеральные станции – к сожалению, мало строили. У энергетики есть такое коварное свойство – она дорогая. Одна электростанция стоит не менее 1,5 млрд долларов. Если отрасль развивать только на бюджетные средства, бюджетная политика в стране будет разрушена. Поэтому и потребовалась реформа».

Перед реформой электроэнергетики в России ставились три задачи: структурная реформа, создание системы рынков и запуск инвестиционного процесса в отрасли. Когда реформа только запускалась, ее авторы планировали начать инвестиционную стадию после реализации первых двух. Но жизнь внесла свои коррективы.

Нараставшие диспропорции.

Вызов электроэнергетике

В 1990-х годах, когда Россия проходила период постсоциалистической рецессии, ограничения для развития экономики со стороны энергетики были не критичными. Энергопотребление снижалось медленнее, чем ВВП и промышленное производство. Потребление электроэнергии сократилось на 18,8%, добыча газа – на 9%, ВВП – на 43,1%, промышленное производство – на 37,3%. В 2000–2005 годах это позволило наращивать выпуск при ограниченном росте

потребления энергоресурсов. С началом стабильного экономического роста ситуация изменилась. Надежность энергоснабжения стала фактором, определявшим возможности развития страны.

Стран, имевших энергоёмкость ВВП, близкую к российской, было немного, у большинства этот показатель оказывался в 2–3 раза ниже. В России, по оценкам Института энергетических исследований (ИНЭИ) РАН, выполненным в 2000 году, потенциал электро-сбережения достигал 220–260 млрд кВт/ч, или 23–27% современного уровня электропотребления¹¹. *Владимир Путин*: «Наряду с вводом новых мощностей необходимо серьезно повысить энергоэффективность отечественной экономики. Не менее чем на 40% к 2020 году. Вы знаете, что энергоёмкость экономики России в 2,3 раза выше, чем в среднем в мире. Это потенциал энергосбережения в нашей стране – около 40–45% от текущего объема потребления энергии. Причем наибольший эффект в краткосрочной перспективе может быть получен в самой электроэнергетике в результате модернизации тепловых электростанций, снижения потерь в сетях, развития возобновляемых источников энергии»¹².

Потребление электроэнергии в России с 1991 по 1998 год сократилось почти на 25%, появились значительные резервы мощности в Единой энергетической системе, ощутимо снизилась нагрузка электростанций. В 1998 году период падения спроса на электроэнергию закончился, яма была пройдена, начался рост (*табл. 1*). Причем если среднегодовой темп роста электропотребления в 2000–2005 годах составлял 1,7%, то в 2006 году – 4,2%, то есть произошел скачок в 2,5 раза.

Таблица 1

Потребление электроэнергии в 1990–2008 годах, млрд кВт/ч

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Потребление электроэнергии	1074	992	856	828	809	864	878	924	984	1082

Источник: Прогнозный баланс электроэнергии и мощности на 2006–2010 годы (базовый сценарий), расчеты РАО «ЕЭС России».

¹¹ <http://www.raexpert.ru/researches/energy/teploenergetic/2/>

¹² Из выступления В. Путина на совещании в Министерстве энергетики 18 июня 2008 года. – <http://premier.gov.ru/events/183.html>

По регионам картина существенно различалась и не внушала оптимизма. В 10 регионах электропотребление превысило советский максимум: в Удмуртии – на 2%; в Вологодской области – на 4; в Карелии – на 5; на Кубани – на 8; в Астраханской и Ленинградской областях – на 10; в Тюменской области – на 15,8; в Калининградской области – на 21; в Московской области – на 24; в Дагестане – на 60%¹³.

При этом мощность и пропускная способность энергосистемы оставались на прежнем уровне или снижались из-за выбытия старых мощностей. Установленная мощность электростанций на 31 декабря 2006 года составила 210,8 млн кВт, из них мощность тепловых электростанций – 142,4 млн кВт (68% суммарной установленной мощности), гидро- и гидроаккумулирующих электростанций – 44,9 млн (21%), атомных электростанций – 23,5 млн (11%). С 1990 по 2007 год было введено в эксплуатацию преимущественно на тепловых электростанциях 24,6 млн кВт новых мощностей, или примерно 1,4 млн в год¹⁴, тогда как Советский Союз вводил по 9 млн кВт в год¹⁵. Для сравнения: Китай в 2001 году ввел 20 тыс. МВт, в 2002–2003 годах – по 35 тыс. МВт в год, в 2004–2005 годах – по 50 тыс., в 2006–2008 годах – по 80 тыс. МВт¹⁶.

Суммарная мощность устаревшего оборудования на всех электростанциях достигла 39% установленной мощности, в том числе на тепловых электростанциях – 40%, на гидравлических – более 50%. Ожидалось, что к 2020 году 57% мощностей действовавших тепловых электростанций отработают свой ресурс. Износ основных фондов электросетевого хозяйства достигал в среднем 40,5%, в том числе оборудования подстанций – 63,4%¹⁷.

После того как основное оборудование для генерирующих установок и магистральных сетей исчерпает индивидуальный ресурс, требуется техническое перевооружение или его остановка. По прогнозам ИНЭИ РАН, в целом по стране прекращение эксплуатации этого оборудования привело бы к снижению в 2010 году мощности на 34 млн кВт (в основном за счет тепловых электростанций)¹⁸.

¹³ Данные РАО «ЕЭС России».

¹⁴ «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года» одобрена Распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2008 года № 215-р.

¹⁵ <http://www.raexpert.ru/researches/energy/teploenergetic/2/>

¹⁶ <http://www.nccg.ru/site.xp/050048057049124049048055054.html>

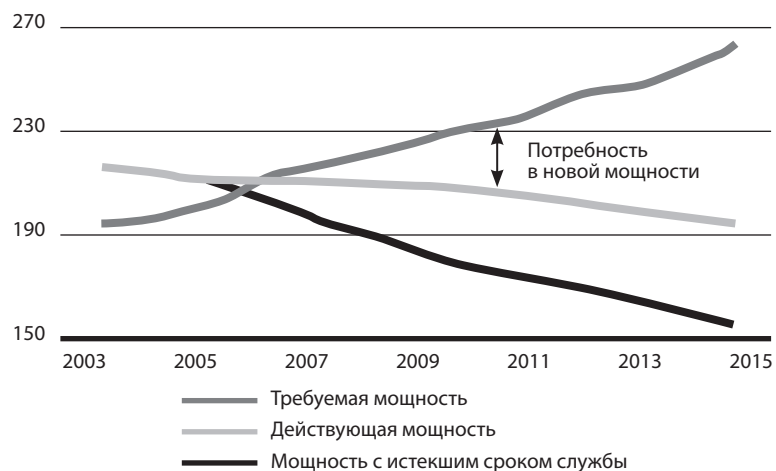
¹⁷ «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года».

¹⁸ <http://www.raexpert.ru/researches/energy/teploenergetic/2/>

Проблема дефицита генерирующих мощностей усугублялась тем, что в 2006 году электроэнергетика столкнулась с ограничением поставок дешевого газа, сжигание которого обеспечивало 49% всего производства электроэнергии в России и 68% выработки тепловых электростанций. Искаженная система цен и доставшаяся от СССР идеология «газовой паузы» привели к перекосу в топливно-энергетическом балансе страны: на газ приходилось менее четверти общих разведанных запасов энергоресурсов России, но он обеспечивал почти половину производства электроэнергии.

Все это привело к дефициту электроэнергии в первую очередь в динамично развивавшихся регионах: в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Тюмени, Краснодаре. Зимой 2005/2006 года приходилось ограничивать потребителей. Ситуацию, сложившуюся в масштабах страны, хорошо иллюстрирует график пересечения кривых требуемой и действующей мощностей и мощности с истекшим сроком службы, который журналисты назвали «крест Чубайса» (рис. 4).

Анатолий Чубайс: «В 2006 году экономика предъявила столь колоссальный спрос на электроэнергию, что электроэнергетика оказывается в весьма специфическом положении и перед развилкой. Либо она в состоянии отреагировать на спрос — тогда в ней самой



Источник: ИНЭИ РАН.

Рисунок 4. «Крест Чубайса» — баланс установленной мощности (с учетом выбытия) и потребности в генерации, млн кВт

должны произойти глубинные масштабные изменения (как результат — и в экономике в целом). Либо этого не произойдет, и она станет мощным тормозом развития всей экономики». Таким образом, авторы реформы получили ясный сигнал: задача инвестиционного развития энергетики должна быть решена не после, а в ходе реформы. И озаботились подготовкой инвестиционной стратегии.

Прогнозирование и планирование в отрасли

Энергетику невозможно развивать, не видя далеких перспектив. В ней ошибки в стратегии куда страшнее, чем в тактике. Необходимо было четко определиться в крупных развилках, поэтому решено было одновременно охватить три временных горизонта:

— *долгосрочный — до 2030 года.* Группа специалистов РАО «ЕЭС России» во главе с Борисом Вайнзихером на основе материалов, подготовленных по ее заказу Институтом энергетических исследований РАН (академик Алексей Макаров), Энергетическим институтом имени Кржижановского (академик Эдуард Волков), с участием академиков Александра Шейндлина, Олега Фаворского, Владимира Фортова и других, разработала документ «Целевое видение развития российской электроэнергетики на период до 2030 года»¹⁹;

— *среднесрочный — до 2020 года.* Министерство промышленности и энергетики и РАО «ЕЭС» совместно разработали «Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 года», которая была одобрена Распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2008 года № 215-р. Она содержит научно обоснованный перечень площадок для строительства энергообъектов и имеет исключительно важное значение для инвесторов. С ее помощью правительство официально объявило, в каких точках будет высокий спрос на электроэнергию, где появятся новые сети, какие территории будут обеспечены электроэнергией за счет АЭС, а где выгодно строить тепловые электростанции, поскольку будет большой спрос и вложения окупятся. Мировой кризис внес коррективы в прогнозы, однако дальнейший рост энергопотребления сомнению не подвергается;

— *краткосрочный (на 5 лет).* Основой пятилетнего планирования развития единой энергосистемы стали сначала Инвестиционная

¹⁹ См.: Макаров А. Электроэнергетика России в период до 2030 года. Контуры желаемого будущего. М.: ИНЭИ РАН, 2007; Электроэнергетика России 2030: целевое видение / Под общ. ред. Б.Ф. Вайнзихера. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008.

программа холдинга РАО «ЕЭС России», а затем (с 2008 года) инвестиционные программы компаний, образованных в результате его реформирования. Впервые краткосрочная программа была разработана на 2006–2010 годы, далее на 2007–2011 годы и на 2008–2012 годы. Поскольку было известно, что с 1 июля 2008 года РАО «ЕЭС» прекратит свое существование, чтобы не исчезла сама схема планирования, пятилетний плановый цикл в генерирующих компаниях также сделан скользящим — с ежегодным смещением на один год.

Оценка спроса, являющаяся основой для формирования среднесрочного плана развития электроэнергетики, будет точной, если есть видение динамики развития экономики страны, регионов и городов, муниципальных образований. Для электроэнергетики наличие генеральных планов городов — условие эффективного развития распределительных сетей и генерации. Наличие пятилетней программы развития региона — условие адекватной оценки динамики спроса.

РАО «ЕЭС России», столкнувшись с необходимостью разработать долгосрочные и среднесрочные планы, было вынуждено считаться с отсутствием долгосрочных и среднесрочных планов развития на разных уровнях. Наиболее продвинутым оказался макроэкономический срез. На нем можно было получить достоверные среднесрочные прогнозы. Хуже обстояло дело с отраслевыми срезами планирования. В большинстве отраслей оно просто отсутствовало. С 2006 года менеджмент РАО «ЕЭС» развернул кампанию по подписанию соглашений с регионами о взаимодействии в развитии энергосистем. Эти документы включали перечень объектов в генерации и в сетях, сформированный на основе прогнозных показателей роста спроса на электроэнергию. Так, уже в 2006 году РАО «ЕЭС России» подписало соглашения о реализации совместных программ по строительству и реконструкции электроэнергетических объектов с правительством Москвы, администрациями Свердловской, Челябинской, Нижегородской областей, а в 2007 году — с администрациями еще 14 регионов. Наиболее известной стала договоренность с властями Краснодарского края, так как выполнение сторонами взятых на себя обязательств напрямую связано с возможностью обеспечить электричеством строительство туристических и спортивных объектов к сочинской Олимпиаде-2014, а также провести Олимпиаду при свете и тепле.

Парадокс, но электроэнергетика — оплот либералов — стала первой отраслью в современной России, в которой разработана, закреплена

на уровне нормативных документов и практически реализуется система долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования.

30 ноября 2006 года правительство утвердило базовый сценарий развития электроэнергетики, основываясь на прогнозируемом росте потребления электроэнергии с 984 млрд кВт/ч в 2006 году до 1198 млрд в 2010 году. Среднегодовой темп роста электропотребления был определен в 5%. Казалось бы, ничего невероятного и катастрофического в этом не было — многие отрасли росли таким темпом.

Однако для электроэнергетики он был беспрецедентным, потому что, как уже говорилось, в предыдущие 5 лет отрасль наращивала выработку преимущественно на существовавших мощностях, за счет повышения коэффициента их использования. Но эта возможность была исчерпана, в силу технологических особенностей так расти энергетика больше не могла. *Анатолий Чубайс*: «Упрощенно говоря, чтобы удовлетворять потребность в каждом новом киловатт-часе электроэнергии, нужно было создать новый киловатт мощности. Это абсолютно новое явление, радикально изменившее характер процессов, которые мы обязаны выстроить и реализовать в энергетике. А тут еще и бурный рост электропотребления в стране. Соединение этих двух тенденций означало, что нам нужно было не просто обеспечить новые вводы мощностей, а обеспечить их в уникальном масштабе».

В Инвестиционной программе на 2006–2010 годы был заложен ввод мощностей на пять лет в объеме около 23 тыс. МВт. Отталкиваясь от утвержденного прогноза спроса, менеджмент РАО «ЕЭС» с 2007 года был вынужден увеличить его до 40,9 тыс. МВт. Справка, иллюстрирующая масштаб задачи: за предшествующие 15 лет в стране было введено около 23 тыс. МВт, исторический максимум советских вводов пришелся на 1985 год — 8,9 тыс. МВт. Чтобы справиться со столь грандиозной задачей, предстояло выйти на качественно новый уровень. Возник вопрос: возможно ли это?

Анатолий Чубайс: «Решение этой задачи возможно, во-первых, потому что речь идет о реальном платежеспособном спросе, за которым стоит живой потребитель, готовый платить за электроэнергию, во-вторых, благодаря самой реформе. Рыночная отрасль тем и отличается от нерыночной, что умеет и хочет работать на спрос. Будь то спрос с умеренной динамикой, не требующей инвестиций, или с радикальной, требующей полного пересмотра всей инвестиционной стратегии. Рыночная отрасль умеет делать и то, и другое. Реформа в энергетике

для того и проводилась. Третья базовая предпосылка состоит в том, что нужна еще и внятная стратегия, показывающая, что именно требуется сделать — не с точки зрения реформы, а с точки зрения характера новых вводов, объемов, структуры, изменения топливного баланса и других базовых параметров».

В мае 2008 года была утверждена Инвестиционная программа на 2008–2012 годы²⁰. Она задала параметры первого из двух этапов инвестиционного развития электроэнергетики.

Первый этап, 2008–2012 годы, — взрывообразный старт «с нуля». Инвестиционная программа предполагает строительство 98,8 тыс. км линий электропередачи, 156,9 тыс. МВт трансформаторной мощности и 43,9 тыс. МВт новой генерации. Это примерно 10–15-кратный рост в годовом исчислении по сравнению с предшествующим периодом. Объем ежегодных капиталовложений в отрасли с 2002 по 2009 год увеличивается в 17 раз, мощность ежегодно вводимых энергообъектов — в 20 раз (с 640 МВт до 12,9 тыс. МВт). Планируется, что к 2012 году каждое технологическое звено электроэнергетики получит свои источники и для текущего функционирования, и для инвестиционного развития. При объеме инвестиционной программы около 4,4 трлн рублей частные инвестиции составят почти 1 трлн рублей.

Второй этап, после 2012 года, — стационарный. Согласно базовому сценарию, потребление электроэнергии до 2020 года будет расти в среднем на 4,1% в год (по максимальному сценарию — 5,2%). В соответствии с «Генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики до 2020 года» среднегодовой объем ввода энергообъектов с 2011 по 2020 год составит 8 ГВт при базовом сценарии и до 14 ГВт при максимальном. По оценкам авторов реформы, потребность российской энергетики в инвестициях до 2020 года составит 20 млрд долларов ежегодно. В «Генеральной схеме» для базового варианта потребность в установленной мощности электростанций (зона централизованного электроснабжения) определена в объеме 245,5 млн кВт в 2010 году, 297,5 млн — в 2015 году и 347,4 млн кВт — в 2020 году (табл. 2). При этом мощность действовавших в 2006 году электростанций сократится к 2020 году на 49,5 млн кВт (табл. 3). Централизованное планирование останется только в отношении магистральных (ФСК) и распределительных сетей (МРСК), гидро- и атомной

²⁰ http://www.rao-ees.ru/ru/invest_inov/inv_programm/show.cgi?content.htm

генерации (ГидроОГК и «Росэнергоатом»). Тепловая генерация (ТГК, ОГК), вырабатывающая до 60% электроэнергии, будет развиваться сугубо на основе рыночных сигналов.

Таблица 2

Потребность отрасли в новой мощности гидро-, атомных и конденсационных электростанций (зона централизованного электроснабжения), млн кВт

	Базовый вариант			Максимальный вариант		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Необходимая установленная мощность	245,5	297,5	347,4	256,2	326,2	397,7
Мощность действующих электростанций	209,4	179,9	161,3	209,4	179,9	161,3
Мощность новых и обновляемых теплоэлектростанций	17,9	36,5	49,0	17,9	36,5	49,0
Потребность в новой мощности гидро-, атомных и конденсационных электростанций	18,2	81,1	137,1	28,9	109,8	187,4

Источник: «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года».

Таблица 3

Изменение мощности действующих электростанций (зона централизованного электроснабжения), млн кВт

	2006	2010	2015	2020	Изменение за 2006–2020
Мощность действующих электростанций, всего	210,8	209,4	179,9	161,3	-49,5
В том числе:					
гидроэлектростанций	44,9	45,3	45,6	45,7	+0,8
атомных электростанций	23,8	24,8	24,9	21,0	-2,5
тепловых электростанций	142,4	139,3	109,4	94,6	-47,8

Источник: «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики до 2020 года».

Источники инвестиций

Разработанная менеджментом РАО «ЕЭС» концепция инвестиций базировалась на концепции реформирования. Аналогично были выделены монопольный (сети, диспетчеризация) и конкурентный (генерация, сбыт, сервисы) секторы. Предполагалось, что первый будет развиваться преимущественно на бюджетные средства, второй – преимущественно за счет частных инвестиций. Мысль простая, но, чтобы она стала работоспособной, нужно было сопроводить ее не только теоретическими обоснованиями, но и набором практически действующих финансовых механизмов с соответствующим нормативным обеспечением. Эти механизмы различаются по секторам:

– в монопольном секторе – дополнительная эмиссия акций ФСК, СО и ГидроОГК в пользу государства, плата за техническое присоединение к сетям, средства от продажи активов, займы и кредиты, поступления из федерального бюджета, собственные средства;

– в конкурентном секторе – дополнительная эмиссия акций ОГК и ТГК в пользу частных акционеров, механизм гарантирования инвестиций, прямые частные инвестиции в локальные проекты, средства от продажи активов, займы и кредиты, собственные средства.

Причем все они, кроме поступлений из федерального бюджета и собственных средств, рождены реформой. В табл. 4 представлены источники финансирования Инвестиционной программы компаний, образованных в результате реформирования РАО «ЕЭС России».

Инвестиции в монопольный сектор

В монопольном секторе инвестиции требуются прежде всего для создания и поддержания сетевой инфраструктуры. Инвестиционная программа на 2008–2012 годы предполагает строительство за 5 лет 98,8 тыс. км линий электропередачи, на что необходимо примерно 1 трлн рублей.

Так как государству принадлежит 75% Федеральной сетевой компании, логично предположить, что именно бюджет должен взять на себя финансирование программы по развитию сетей. Но у бюджета нет таких денег. Те средства, которые он способен выделить на развитие энергоактивов, находящихся в государственной собственности (не только ФСК, но и ГидроОГК), в несколько раз меньше необходимого.

Таблица 4

Источники финансирования Инвестиционной программы компаний, образованных в результате реформирования холдинга РАО «ЕЭС России», на 2008–2012 годы*, млн рублей

	2008	2009	2010	2011	2012	Итого
Все источники	814 939	1 034 117	998 486	814 088	714 238	4 375 868
В том числе:						
Собственные средства, всего	447 346	456 018	431 202	372 297	374 468	2 081 330
В том числе:						
тарифные источники	137 057	200 546	234 848	253 305	281 237	1 106 993
неиспользованные средства на начало года	3608	770	420	174	833	5804
эмиссия дополнительных акций	181 965	154 965	66 876	39 954	17 509	461 269
плата за технологическое присоединение от потребителей	1351	5511	6460	12 526	14 913	40 761
Прочие	123 365	94 226	122 599	66 337	59 976	466 504
Привлеченные средства, всего	292 812	477 765	479 063	374 653	279 300	1 903 594
В том числе:						
бюджетное финансирование	24 743	54 788	6955	12 826	12 361	111 673
средства РАО «ЕЭС России»	46 793	27 617	7130	4000	4000	89 540
кредиты и займы	125 563	213 834	245 975	133 610	89 022	808 004
Авансы по технологическому присоединению	26 356	36 792	34 845	25 469	21 620	145 083
Прочие, всего	69 357	144 734	184 157	198 749	152 298	749 294
В том числе:						
покрытие дефицита за счет бюджетного финансирования	7695	27 479	50 332	126 277	88 375	300 157
финансовый лизинг	6973	2139	163	63	–	9338
НДС	67 808	98 195	88 058	67 076	60 469	381 606

* Программа была утверждена правлением РАО «ЕЭС России» 17 марта 2008 года.

Источник: http://www.rao-ees.ru/ru/invest_inov/inv_programm/show.cgi?spring.htm

Часть средств на реализацию инвестпрограмм ФСК и ГидроОГК была получена за счет продажи приходившихся на долю государства пакетов акций в 14 генерирующих компаниях. Вырученная сумма составила 388,35 млрд рублей, из них 252 млрд получит магистральный сетевой комплекс.

Часть средств заработают сами монополисты. Например, ожидается, что прибыль ФСК за 5 лет составит 300 млрд рублей. Разумеется, на инвестиции будут потрачены не все эти деньги. В любом случае три упомянутых источника (бюджет, продажа акций генкомпаний, прибыль ФСК и ГидроОГК) смогут покрыть лишь часть потребностей в инвестициях. Остальное планируется получать за счет платы за присоединение к сетям.

Яков Уринсон: «ФСК будет обеспечивать все магистральные сети и поддержку действующих сетей, а все новые присоединения, начиная от предприятий и заканчивая крупным жилым районом, будут осуществляться за счет денег инвесторов. Инвесторы на это будут идти, поскольку ясно, что эти деньги они окупят куда быстрее, чем деньги во всю систему». Эта временная мера по Закону «Об электроэнергетике» должна быть отменена в 2011 году. Ожидается, что к тому моменту заработает новая система тарифного регулирования, базирующаяся на методе доходности инвестированного капитала (более известного как RAB, от англ. regulatory asset base — регулирующая база активов). Его предполагается использовать вместо классического метода экономически обоснованных затрат. *Анатолий Чубайс:* «Мы исходим из уверенности, что ближайшие 25 лет энергетика все же станет жить в ситуации нормальных тарифов. Нормальных — означает рыночных, то есть включающих возврат инвестиций».

Метод доходности инвестированного капитала (RAB)

В электроэнергетике для установления цен (тарифов) определяется необходимая валовая выручка (НВВ) — экономически обоснованный объем средств, необходимых компании для деятельности в течение расчетного периода регулирования. Цена на услуги компании равна отношению НВВ к объему оказываемых ею услуг. В рамках используемого до последнего времени в тарифообразовании метода экономически обоснованных затрат государство (регулятор) ежегодно пересматривало НВВ каждой компании. С переходом на метод RAB тарифы будут устанавливаться на 3–5 лет, что улучшает инвестиционный климат в электроэнергетике, поскольку правила игры (долгосрочные параметры регулирования) в течение всего периода регулирования будут неизменными.

Уместно сказать несколько слов о предыстории этого нового подхода к тарифообразованию — о неудачном проекте трехлетних тарифов по принципу «инфляция минус». В 2004 году менеджмент РАО «ЕЭС России» предложил правительству установить тарифы на электроэнергию на три года вперед, отказавшись от затратного тарифообразования, основанного на принципе «издержки плюс». Принцип «инфляция минус» стимулировал энергокомпании сокращать издержки и повышать эффективность. Для потребителей это означало снижение цен на электроэнергию в реальном исчислении. Действенным этот принцип мог быть только в том случае, если бы тарифы оставались неизменными в течение трех лет. Но через год правительство на очередной волне «борьбы с инфляцией» отказалось от своих обещаний и установило новые годовые тарифы, ориентированные на затраты предыдущего года. Полученная экономия была изъята. Упущенная выгода РАО «ЕЭС» составила 500 млн долларов. Эффект от снижения издержек был сведен на нет, а сама идея трехлетних тарифов — дискредитирована.

В *распределительные сети* инвестиции привлекать сложнее, чем в магистральные. Они не могут рассчитывать на средства от продажи государственной доли в генерирующих компаниях, недоступны им и средства госбюджета. А в региональных бюджетах средств для вложений в местные сети нет. Частные инвестиции в достаточном объеме можно привлечь только в случае приватизации региональных сетей. Закон «Об электроэнергетике» запрещает приватизацию распределительных сетей — по крайней мере, до 2011 года.

Вариант с включением инвестиционной компоненты в тариф на передачу электроэнергии по региональным сетям также было решено оставить «про запас». По мнению авторов реформы, недостаток этой схемы в том, что за развитие распределительных сетей придется платить и тем потребителям, которые в этом напрямую не нуждаются, в том числе населению. Инвестиционная составляющая может увеличить тариф на передачу в несколько раз, а это чревато социальным напряжением. Поэтому реальным остался все тот же источник инвестиций — плата за присоединение. Ее вносят предприятия, желающие стать новыми потребителями (подключиться к сетям), и предприятия, увеличивающие потребление электроэнергии (что требует подвода дополнительных линий). Вот только механизм определения ее размера должен быть максимально прозрачным.

В условиях финансового кризиса Минэнерго разработало механизм поддержки компаний монопольного сектора в объеме 146 млрд рублей в 2009 году. Предусмотрены следующие возможности финансирования

инвестпрограмм: через инфраструктурные облигации, кредитование в госбанках, прямое выделение средств из бюджета, вхождение банков-кредиторов в уставный капитал этих компаний.

Инвестиции в конкурентный сектор

Дополнительный выпуск акций (IPO)²¹ генерирующих компаний в пользу частных инвесторов. На начальном этапе реализации Инвестиционной программы особые надежды возлагались на IPO дополнительных выпусков акций и госпакетов ОГК и ТГК. Конкретные сроки и объемы допэмиссии и госпакета определялись индивидуально по каждой ОГК и ТГК с учетом оптимизации структуры финансирования инвестиционных проектов.

Анатолий Чубайс: «IPO проводились с адекватным уменьшением доли РАО «ЕЭС», а затем и государства. Причем с самого начала всем будущим участникам IPO мы говорили: господа, ваши деньги должны быть инвестированы именно в тот инвестиционный проект, который у нас уже есть. Например, в Москве это ТЭЦ-27, блок 450 МВт, парогазовый цикл. Если предложить инвестору, российскому или зарубежному: вот тебе инвестпроект — ТЭЦ-27 в Москве (станция хорошая, оборудование и мощность понятны), естественно, он поинтересуется нормой возврата инвестиций и сроком окупаемости. Эти показатели практически в любом проекте в энергетике (от Бурейской ГЭС и до ТЭЦ-27) с громадным трудом вписываются или вообще не вписываются в приемлемые для инвестора параметры при существующих тарифах. Именно поэтому мы предлагаем инвестору не строить ТЭЦ-27, а купить генерирующую компанию, блокирующий или контрольный пакет, по честной цене (честной капитализации), которая есть на рынке сегодня. Компания обойдется примерно в 2,5 млрд долларов. Но все эти деньги должны быть вложены в инвестиционный проект ТЭЦ-27. Такой подход абсолютно переворачивает ситуацию: если получить деньги на строительство станции у инвестора крайне трудно, то на покупку генерирующей компании — можно, что и доказала практика».

Первое энергетическое IPO в России состоялось в ноябре 2006 года. ОГК-5 выставила 5,1 млрд дополнительных акций, или 14,4% своего увеличенного уставного капитала. Спрос в 10 раз

²¹ IPO (Initial Public Offering) — продажа впервые акций на фондовом рынке. Используется как один из источников привлечения капитала.

превысил предложение по минимальной цене и в 8 раз — по максимальной. В ходе размещения ОГК-5 удалось привлечь около 500 млн долларов от многочисленных инвесторов, среди которых были итальянский концерн Enel, германский E.On, финский Fortum, «Газпром».

В начале 2007 года на IPO вышла ОГК-3, планировалось получить одного, но крупного инвестора, а именно «Норильский никель». Поэтому акции продавались крупным пакетом (37,9% акций). Первоначально цена была установлена в 1,5 млрд долларов. Однако на конкурс, кроме «Норильского никеля», заявила крупнейшая европейская энергетическая компания Enel. В результате борьбы между ними цена пакета, приобретенного все-таки «Норильским никелем», выросла до 3,1 млрд долларов.

Госпакет ОГК-4 составил 47,4% уставного капитала, в рамках допэмиссии компания выпустила до 23 млрд акций (31,9% увеличенного уставного капитала), но разместила ровно столько, сколько было необходимо для привлечения 1,8 млрд долларов на финансирование своей инвестиционной программы. Госпакет ТГК-1 составил 28,8% уставного капитала, объем допэмиссии соответствовал 64% уставного капитала компании до размещения и 39% — после. Было размещено столько акций, сколько необходимо для привлечения 1,3 млрд долларов.

В 2007 году на рынке были размещены также акции ОГК-6, ТГК-8, ТГК-13, ТГК-12 и ТГК-5. В результате IPO семи генерирующих компаний (с учетом ОГК-3) в отрасль было привлечено 8,9 млрд долларов. Причем практически во всех случаях стратегические инвесторы приобретали более 98% размещаемых акций.

Любопытна динамика цен на энергоактивы. ОГК-5 размещала свои акции по цене из расчета 311 долларов за 1 кВт установленной мощности, ОГК-3 — 601 доллар, ОГК-4 — 753 доллара. Аналогичная динамика наблюдалась и в сегменте ТГК. Если в мае 2007 года дополнительные акции ТГК-5 и «Мосэнерго» размещались по цене из расчета около 500 долларов за 1 кВт, то в сентябре в рамках совместной продажи государственной доли и размещения допэмиссии акции ТГК-1 оценивались из расчета 709 долларов за 1 кВт.

Инвесторов, имеющих интерес в генерирующем секторе, условно можно разделить на четыре группы:

— *первая* — российские финансово-промышленные группы (ФПГ), являющиеся крупными потребителями электроэнергии, покупка генерирующих компаний им интересна для обеспечения себя энергией («Русал», «Евраз», «Мечел»);

— *вторая* — российские ФПГ и компании, стремящиеся войти в энергетический сектор, чтобы заниматься им как бизнесом («Газпром», СУЭК, «ЛУКОЙЛ»);

– *третья* – портфельные инвесторы (мелкие финансовые фонды и частные инвесторы), планирующие заработать на вложениях в бумаги энергокомпаний;

– *четвертая* – зарубежные энергетические компании, расширяющие географию своего энергетического бизнеса (Е.Он, Enel, Fortum).

Начиная с 2008 года масштабные проекты по привлечению частных инвесторов в электроэнергетику не реализовывались. Впрочем, в этом не было необходимости. Практически все запланированные к переходу в частный сектор генерирующие активы уже обрели собственников.

Инвестиционные кредиты. Интенсивное развитие и эффективная модернизация энергообъектов за счет собственных средств нецелесообразны, а порой и попросту невозможны в существующих условиях. По мнению аналитиков, до финансового кризиса экспортное товарное кредитование было, пожалуй, наиболее дешевым способом привлечения заимствований на производственные целевые нужды. Причем если условия поставки оборудования связаны с условиями заимствования, то при использовании такого займа бывает легче и быстрее получить доступ к западным технологиям. *Анатолий Чубайс*: «Мы сказали генеральным директорам генерирующих компаний: определите объемы кредитного рычага, который вы можете поднять, и выбирайте эти пределы. Речь идет не о кредите на закупку мазута или ремонт обмотки статора генератора, у кредита под инвестиционный проект совершенно иные объемы и гарантии, срок 3–7 лет. Выбрали кредитные лимиты – сколько еще не хватает денег? Триста миллионов? Тогда вперед – на IPO».

В Инвестиционной программе на 2008–2012 годы доля кредитов и займов составляет: в 2008 году – 15,4% всех источников ее финансирования; в 2009 году – 20,7; в 2010 году – 24,6; в 2011 году – 16,4; в 2012 году – 12,5; в среднем за 2008–2012 годы – 18,5%.

Надо отметить, что до 2006 года дочерние компании РАО «ЕЭС» использовали инвестиционные кредиты в основном для финансирования незавершенного строительства, которое было выполнено более чем на 50% и где была уже закуплена и частично смонтирована значительная часть оборудования, и под залог имущества. Ставки по кредитам для таких проектов были выше, чем ставки по кредитам для проектов, реализуемых под поручительство головной компании холдинга. В последующие годы ситуация радикально изменилась.

ОГК и ТГК стали привлекать крупные кредиты банков в качестве первоклассных заемщиков.

После успешно проведенного IPO в ноябре 2006 года ОГК-5 смогла значительно расширить свое кредитное плечо и заявила о намерении, кроме привлеченных в ходе дополнительной эмиссии средств, занять в течение последующих 5 лет до 700 млн долларов в виде кредитов и займов. В марте 2009 года энергокомпания заключила кредитное соглашение сроком на 12 лет с ЕБРР на сумму 120 млн евро. Полученные средства пойдут на финансирование строительства парогазового энергоблока на Невинномысской ГРЭС²².

Покрыть основную часть инвестпрограмм за счет кредитов в декабре 2008 года были настроены и энергокомпании, подконтрольные «Газпрому» (ОГК-2, ОГК-6, ТГК-1, «Мосэнерго»), имевшие соответствующие договоренности с кредитными организациями, в том числе с международными.

Однако далеко не все энергокомпании имели такие успехи, особенно те, чья капитализация в условиях кризиса оказалась меньше, чем размер необходимого кредита. Да и платить за него они были готовы лишь на уровне ставки рефинансирования. В конце 2008 года банки предлагали ставки 20–25% годовых и срок кредита не более года, а рентабельность энергоблоков составляла 12–14%, срок окупаемости 20–25 лет²³. Сложности связаны и с тем, что банки опасаются давать долгосрочные кредиты компаниям, у которых не было кредитной истории. Чтобы убедить банки и инвесторов, ОГК и ТГК представляют свою отчетность по стандартам МСФО, показывают условия экономически обоснованного привлечения заемного капитала.

Механизм гарантирования инвестиций (МГИ). В тех регионах, где в условиях прогнозируемого дефицита мощности нужно построить электростанции для создания технологического резерва мощностей, проводится конкурс среди частных инвесторов на строительство генерирующих мощностей. Инвесторы вкладывают свои деньги под гарантию, предоставляемую Системным оператором в виде обязательства по оплате услуги по формированию резерва мощностей,

²² Правда, ЕБРР является миноритарным акционером ОГК-5 с долей свыше 5%. Этот случай стал прецедентом предоставления банком кредита российской компании, акционером которой он является.

²³ Время новостей. 14 ноября 2008 года.

основную часть которой составляют капитальные затраты инвестора и возврат на вложенный капитал. При этом услуга оплачивается только после введения мощностей в эксплуатацию. СО через свой тариф компенсирует оплаченные им услуги по формированию резерва мощностей.

Первый шаг в этом направлении был сделан 7 декабря 2005 года с принятием Постановления Правительства РФ № 738²⁴. Еще год ушел на согласование правил проведения конкурсов и определение величины установленной генерирующей мощности объектов, а также на их территориальное расположение, на определение сроков создания и ввода в эксплуатацию. После длительных дискуссий в 2007 году наконец-то были приняты решения по конкретным площадкам. В июне-сентябре были проведены конкурсы: по площадке в районе подстанции Тарко-Сале (Тюменская энергосистема) мощностью 1000–1200 МВт, по площадке Уренгойской ГРЭС в Ямало-Ненецком автономном округе мощностью 1000–1200 МВт и по площадке в районе Серовской ГРЭС в Свердловской области мощностью 600–660 МВт. Критерий выбора победителя – наименьшая стоимость проекта. Проводил их Системный оператор. Всего РАО «ЕЭС» и СО определили 5 территорий под строительство (с применением МГИ) 6 энергообъектов суммарной мощностью 2850 МВт.

Казалось бы, зачем нужен МГИ наряду с выпуском дополнительных эмиссий акций тепловых генкомпаний, продажей долей в генкомпаниях стратегическим инвесторам в условиях, когда заработал НОРЭМ и определен срок его полной либерализации? Вячеслав Кравченко, директор департамента электроэнергетики Минпромэнерго: «Чем больше у инвестора инструментов, тем лучше для него. Государство заинтересовано в ликвидации наиболее энергодефицитных участков ЕЭС, особенно там, где не удастся привлечь инвесторов на типовых условиях. Затраты на строительство объектов генерации в условиях объединенных энергосистем Сибири, Урала и других при действующих тарифах не обеспечивают срок окупаемости проектов по строительству новых генерирующих мощностей менее 10 лет, что

²⁴ Постановление Правительства РФ «О порядке формирования источника средств на оплату услуг по формированию технологического резерва мощностей по производству электрической энергии и финансирования объектов по производству электрической энергии в целях предотвращения возникновения дефицита электрической мощности» от 7 декабря 2005 года № 738.

увеличивает неопределенность инвестора относительно возврата и окупаемости инвестиций. Кроме того, с помощью МГИ мы рассчитываем простимулировать развитие современной угольной генерации, которая недостаточно экономически привлекательна для инвесторов»²⁵.

30 июня 2009 года правительство внесло коррективы в МГИ²⁶. Были исключены предельный срок (2010 год) для проведения конкурсов инвестиционных проектов по формированию перспективного технологического резерва мощности и предельная совокупная мощность объектов (ранее – 5 тыс. МВт), которая может быть введена в эксплуатацию по итогам всех конкурсов. Но была установлена предельная единичная мощность энергоблоков, отбираемых в ходе конкурса, – 660 МВт. Кроме того, средства, вложенные в реализацию отобранного по итогам конкурса инвестиционного проекта, теперь будут возвращаться не только за счет платы за услуги по формированию перспективного технологического резерва, но и за счет средств от продажи электроэнергии и мощности после введения объекта в эксплуатацию в соответствии с правилами НОРЭМ.

Прямые частные инвестиции в локальные проекты. В качестве примеров можно назвать строительство Юго-Западной ТЭЦ в Санкт-Петербурге и программу развития ТЭЦ города Москвы, а также электроэнергетические проекты на попутном и природном газе «Газпрома» для обеспечения собственных нужд. Но особого распространения вложения инвесторов в строительство собственных электростанций не получили.

Хеджирование рисков отказа энергокомпаний от инвестиционных программ. Следующим этапом после прихода в отрасль стратегических инвесторов должны стать непосредственно финансовые вложения. Именно это и ставилось в качестве одной из главных целей реформы. Для ее достижения были предусмотрены специальные механизмы, способные работать даже в условиях недостаточно развитых рыночных механизмов (что и наблюдается на первой стадии инвестиционного развития отрасли).

²⁵ <http://www.minprom.gov.ru/activity/electro/appearance/17>

²⁶ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в акты правительства РФ по вопросам формирования перспективного источника средств на оплату услуг по формированию технологического резерва мощностей по производству электрической энергии» от 30 июля 2009 года № 626.

Размещение дополнительных эмиссий акций в пользу частных инвесторов означает, что, в отличие от обычной приватизации, полученные доходы поступают не государству, а генерирующей компании. Смысл этой затеи заключался в том, чтобы привлечь «живые» деньги в конкретные компании на строительство новых энергообъектов в соответствии с инвестиционной программой. Чтобы не возникло соблазна направить средства на иные проекты, способные окупиться быстрее и мощнее, чем электроэнергетика с ее рентабельностью чуть выше инфляции, одновременно с договором купли-продажи подписывается соглашение об инвестициях. В нем указаны конкретные объекты в конкретных местах, которые инвестор обязан построить в определенный срок.

Но авторы реформы опасались, что, несмотря на подписанное соглашение, обещания новых собственников могут не превратиться в инвестиции. Тому был наглядный пример: многие победители инвестиционных конкурсов в период приватизации в середине 1990-х годов проигнорировали свои инвестиционные обязательства по сделке и эксплуатировали доставшиеся им объекты по своему усмотрению. Чтобы застраховаться от подобного, генерирующая компания и Администратор торговой системы должны были подписать также **договор о предоставлении мощности на оптовый рынок**. Его подписание инвестором является обязательным условием завершения размещения дополнительных акций и продажи стратегическому инвестору госпакета акций. В нем генерирующая компания обязуется в оговоренный срок предоставить на оптовый рынок определенный объем генерирующей мощности, произведенный на конкретном оборудовании, строительство которого предусмотрено ее инвестиционной программой. Прописана и финансовая ответственность за невыполнение обязательств.

Чтобы понять суть и важность этого договора, следует вспомнить, как работает рынок мощности, обеспечивающий бесперебойную поставку электроэнергии. Поставщики (ОГК и ТГК) получают плату за мощность своих электростанций. При этом они обязаны поддерживать оборудование в постоянной готовности к выработке электроэнергии. Размер платы напрямую зависит от выполнения обязательств генкомпаниями. Это позволяет застраховать энергосистему от снижения текущей надежности при растущем спросе на электроэнергию. Компании получают большие деньги (десятки миллионов долларов в год на компанию) за то, что у них есть мощности, готовые к работе.

Если владелец ОГК не стал строить новый энергоблок, потратил деньги на что-то иное, рынок в лице АТС, недополучая мощность, на которую рассчитывала энергосистема, имеет право ему недоплатить. Чем дольше не будет этого энергоблока, тем дольше и больше будут недоплаты. Штрафы (недоплата) могут достигать 25% суммарных инвестиционных вложений в соответствующий энергоблок.

Но и это не все. АТС может обратиться к третьей стороне, чтобы она построила недостающий объект, а «провинившийся» владелец ОГК обязан возместить ей все затраты (это и фиксируется в договоре). Чтобы обезопасить генерирующую компанию от того, что созданный ею в соответствии с договором о предоставлении мощности объект окажется не подключенным к сетям, Федеральная сетевая компания заключает с ней договор на присоединение генерации к электрическим сетям.

Важно, что к моменту, когда инвестор получал контроль над генерирующей компанией, по большинству ее проектов, запланированных на первый этап инвестиционного развития электроэнергетики, уже было проведено от 10 до 100% авансовых платежей на реализацию проекта и во многих случаях существовали заделы — от свайного поля на площадке до завезенного оборудования. По данным на осень 2008 года, в стадии выполнения находились проекты по 58 объектам генерации (срок ввода — 2008–2012 годы) суммарной установленной мощностью 12,6 ГВт.

Инвестор, заплативший за долю в ОГК или ТГК десятки миллиардов рублей, заинтересован в развитии компании. В условиях растущего энергопотребления не существует другого способа, кроме как строить новые электростанции, и желательнее эффективнее, чем у конкурентов. Стратегические частные инвесторы понимают свою выгоду и разворачивают строительство новых электростанций. Например, в Ростовской области на базе Несветай ГРЭС возводится станция, основанная на новой для России технологии сжигания угля в циркулирующем кипящем слое (ЦКС). Аналогичный блок ОГК-6 строит на Новочеркасской ГРЭС.

Рассуждая о рисках инвестпрограмм, не следует забывать о технической возможности строительства оговоренного количества объектов и инфраструктуры. По расчетам РАО «ЕЭС», для реализации только первого этапа Инвестиционной программы потребуется

более 100 газовых турбин, свыше 70 паровых турбин, более 130 котлов-утилизаторов, свыше 70 паровых турбин для угольных блоков с ЦКС, 50 гидротурбин и свыше 40 гидрогенераторов. Кроме того, сетевики предъявили спрос более чем на 150 трансформаторов для подстанций разных классов суммарной мощностью 50 тыс. МВА. Теоретически существует опасность, что энергокомпании просто физически не смогут получить необходимое оборудование.

Однако практика показала, что спрос на машиностроительную и другую продукцию со стороны энергетиков вполне может быть удовлетворен. Даже если все отраслевые предприятия будут загружены заказами, в этот сегмент рынка готовы прийти – и уже приходят – производители из смежных отраслей (из судостроения, химического машиностроения и др.). Не стоит забывать и об иностранных производителях, которые готовы поставлять свою продукцию в Россию по вполне конкурентным ценам и активно участвуют в конкурсах на поставку. Среди победителей – Siemens, General Electric, Alstom, Mitsubishi. По данным на 2008 год, в России строилось 14 крупных энергообъектов с использованием исключительно иностранного основного оборудования – хотя РАО «ЕЭС России» обеспечивало приоритет отечественного производителя на рынке энергомашиностроительного оборудования.

Весной 2008 года на российский рынок впервые вышли и победили в конкурсе на строительство угольного блока 660 МВт на Троицкой ГРЭС – китайские производители энергомашиностроительного оборудования. Симптоматичный пример, поскольку китайский рынок имеет стратегический потенциал для России. В 2006–2007 годах полностью на собственном энергомашиностроении Китай вводил по 100 тыс. МВт. Вряд ли такие темпы нужно поддерживать долго, но возможности машиностроения сохранятся, и было бы неправильным упускать этот ресурс для российской электроэнергетики. Выход китайских производителей на российский рынок открывает серьезные возможности как для сдерживания цен на энергомашиностроительную продукцию, так и для удовлетворения потребностей Инвестиционной программы в электроэнергетике России.

Дополнительным гарантом технической возможности реализовать энергетические инвестиционные программы стал приход в Россию нового бизнеса – ЕРС/ЕПСМ-контракторов. Эти компании

выполняют все комплексные работы по строительству энергообъектов «под ключ»: энергоаудит, проектирование, разработку инвестиционного проекта, поставку оборудования, строительство, монтаж, сервисное обслуживание. Контрактор принимает на себя финансовую ответственность за сроки ввода новых энергообъектов и качество работ. Объемы заключенных договоров и наличие конкуренции показывают жизнеспособность бизнеса ЕРС/ЕПСМ в энергетическом строительстве. Результаты тендеров по выбору ЕРС/ЕПСМ-контракторов свидетельствуют, что профессиональные кадры управленцев-строителей в стране есть, дефицит рабочей силы можно покрыть российскими рабочими или рабочими-иммигрантами. Из 50 тендеров в ОГК и ТГК на заключение ЕРС/ЕПСМ-контрактов не состоялся лишь один, а в 90% конкурсов участвовали более двух компаний-претендентов.

Анатолий Чубайс: «Было бы наивно считать, что Инвестиционная программа на 2008–2012 годы по всем объектам будет выполнена на 100%. Организационные и финансовые сбои при реализации задач такого масштаба неизбежны, тем более когда решать их приходится впервые в истории страны. В новой ситуации принципиально важна способность правительства и Министерства энергетики обеспечить этой работе приоритет, государственную поддержку и контроль. Если это произойдет, считаю реалистичным исполнение программы на 80–100%».

Итак, в результате реформы в строительство генерирующих мощностей пришли частные деньги. А до начала реформы все инвестиции в развитие энергосистемы имели тарифные или бюджетные источники. При этом вложение частных инвестиций не означает, что новый собственник сразу включит в цену электроэнергии все свои затраты. *Яков Уринсон:* «В цену обычно закладываются проценты по привлеченным кредитным средствам, а “тело” кредита покрывают деньги, заработанные инвестором на продаже энергии и мощности, выработанной вновь вводимыми электростанциями. Российских потребителей ожидает некоторый рост тарифов. Но о том, что цены на электроэнергию вырастут в разы, не может быть и речи. Пик придется на 2011–2012 годы. Когда заработают конкурентные механизмы, начнется обратное движение. Генерирующие компании будут вынуждены сокращать свои издержки, чтобы не потерять рынок».

Риски реформы после ликвидации РАО «ЕЭС России»

В целом главная цель реформы достигнута: сформирована прозрачная и понятная инвесторам структура отрасли, в нее пришли частные инвестиции, заданы четкие правила игры на рынке. Но нужно еще минимум пять лет, чтобы по-настоящему все встало на ноги и пошло вперед. Правда, заложенный сценарий может быть реализован только при продолжении либерализации рынка и невозможности возврата к энергомонополиям. Перед тем как РАО «ЕЭС» прекратило свое существование, авторы реформы предупреждали о возможных рисках, в основном от них уже не зависящих. Тем не менее, уже осенью 2008 года в их адрес посыпались обвинения в «провале реформы». Рассмотрим эти риски.

Риск отказа правительства от проведения либерализации рынка электроэнергии. Авторы реформы предусмотрели механизмы защиты от отказа от либерализации рынка электроэнергии. Первым из них является норма, включенная в договоры о предоставлении мощности. Как уже говорилось, инвестор, приобретающий генерирующие активы, берет на себя обязательство по вводу новых мощностей в определенном объеме. В договоре содержится норма, согласно которой пересмотр государством графика либерализации рынка электроэнергии рассматривается как форс-мажор, и с инвестора снимаются обязательства по строительству и вводу новых мощностей. Если власти захотят отказаться от объявленной программы либерализации, им придется согласиться с отказом генерирующих компаний от заявленных инвестиций. Это будет иметь серьезные последствия для устойчивости электроснабжения страны. Это экономический механизм страховки.

Предусмотрены также юридическая и политическая страховки. Юридическая заключается в том, что график либерализации рынка введен Постановлением Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты правительства РФ по вопросу определения объемов продажи электрической энергии по свободным (нерегулируемым) ценам» от 7 апреля 2007 года № 205, а Закон «Об электроэнергетике» запрещает госрегулирование цен начиная с 2011 года. Политическая страховка работает, основываясь на том, что график либерализации — прямое обещание правительства, данное российским и иностранным

инвесторам. Если Россия откажется от него, это будет воспринято крайне негативно во всем мире. Таким образом, хотя риск пересмотра графика либерализации рынка электроэнергетики нельзя исключить полностью, он маловероятен.

Риск возврата к монополии в электроэнергетике. Аналитики опасаются, что активность некоторых крупных компаний в приобретении генерирующих активов может привести к новому монополизму. В частности, в активной скупке бумаг ОГК и ТГК были замечены «Газпром», СУЭК, «Норильский никель», «Комплексные энергетические системы» и итальянская компания Enel.

Однако даже владевший наибольшим количеством энергоактивов «Газпром» в 2007 году имел только 20%-ю долю на рынке электроэнергии страны с учетом атомной генерации и независимых поставщиков. Это ниже долей, которыми располагают крупнейшие европейские компании на внутренних энергорынках своих стран: EdF (Франция) — 82%; Enel (Италия) — 45; Endesa (Испания) — 38; E.On (Германия) — 32; British Energy (Великобритания) — 20%. То есть «Газпром» не сможет оказать сколько-нибудь заметное влияние на конкурентную среду на рынке электроэнергии. Кроме того, Закон «Об электроэнергетике» запрещает совместное владение генерирующими и сетевыми активами. Поэтому, в принципе, не обоснован тезис о том, что приобретение некоей компанией большого объема генерирующих активов способно воспроизвести структуру РАО «ЕЭС России».

Не стоит забывать и об антимонопольных органах. Чтобы избежать появления игрока, способного манипулировать рынком электроэнергии, они могут заставить собственника расстаться с частью своих энергоактивов. Этот инструмент был апробирован в Кузбасском регионе и показал свою работоспособность. Для пресечения манипулирования энергорынком, контроля за крупными сделками, за деятельностью гарантирующих поставщиков и для обеспечения конкуренции сбытовых компаний в Федеральной антимонопольной службе создано специальное подразделение — Управление контроля на рынках электроэнергии.

Более серьезные опасения вызывает потенциальная возможность «Газпрома» манипулировать поставками газа, чтобы обеспечить привилегированное положение подконтрольным компаниям электростанциям. Но реформа, создавшая конкуренцию, позволит оперативно выявлять такие нарушения. В рамках антимонопольной

политики у государства есть инструменты противодействия и этому риску. Здесь, как и в предыдущем случае, ключевым будет наличие политической воли для их применения.

Риск перекрестного субсидирования. Подробно о нем уже говорилось. К сказанному можно добавить, что за последние 10 лет не было выполнено ни одно из решений правительства, направленных на прекращение практики перекрестного субсидирования. Из-за этого розничный рынок электроэнергии не может стать по-настоящему конкурентным. Отсутствие полноценных рыночных механизмов, регулирующих каждый региональный розничный рынок, может привести к системным конфликтам между распределительными сетями и сбытовыми компаниями. Без серьезных инициатив правительства проблему перекрестного субсидирования решить не удастся.

Риск неотлаженности рыночных взаимоотношений в розничном секторе. Если при возникновении задолженности конечных потребителей или сбытовых компаний невозможно будет оперативно воздействовать на неплательщиков, вплоть до ограничения им поставок электроэнергии, и тем самым локализовать задолженность в месте возникновения, она по цепочке перейдет на распределительные сетевые компании и, возможно, на магистральные сетевые и генерирующие компании. Когда проблема возникает не точно, а в целом регионе (такая опасность существует прежде всего на Северном Кавказе), рынок может отреагировать неадекватно. *Анатолий Чубайс:* «Новым органам управления энергетикой следует готовиться к этому серьезному риску, например, отрабатывать процедуру замены сбытовой компании – гарантирующего поставщика, которая на момент прекращения деятельности РАО «ЕЭС» еще не была опробована».

Сложности с оплатой электроэнергии возникли в условиях финансового кризиса. Ухудшение финансового положения потребителей и «зависание» платежей в банках вызвали перебои в расчетах за электроэнергию по всей цепочке участников в розничном рынке электроэнергии: от сбытовых до сетевых и генерирующих компаний. В наиболее сложной ситуации оказались гарантирующие поставщики. Маржа между ценой приобретаемой на оптовом рынке и ценой продаваемой в розницу электроэнергии небольшая. Задержки платежей болезненно сказываются на финансовой устойчивости компаний. Ситуация на финансовых рынках оставляет мало надежд на покрытие разрывов за счет банковского кредита. При этом, в отличие от других

энергосбытовых структур, гарантирующий поставщик ограничен при варьировании параметров работы с потребителями – с точки зрения установления цен и выбора клиентов, с которыми выгоднее было бы сотрудничать. Кроме того, именно на гарантирующих поставщиках лежит ответственность за энергоснабжение населения.

Для решения этих проблем в Совете рынка создана комиссия по платежам (подобная структура существовала при РАО «ЕЭС России»). В Совете рынка согласны с тем, что, как бы жестко это ни звучало, особенно в условиях кризиса, в такой ситуации наиболее эффективны ограничение и отключение неплательщиков. Ни в одной стране неплательщиков не снабжают электроэнергией. Ключ к решению вопроса – в ужесточении позиции региональных властей.

Риск нехватки газа для теплоэлектростанций. Прямого отношения к реформе этот риск не имеет. С ним электроэнергетика столкнулась бы в любом случае. Для справки: газ в топливном балансе теплоэлектростанций превышает 65%. Как уже говорилось, по прогнозам правительства, потребление электроэнергии в 2008–2012 годах будет ежегодно прирастать на 4,4%. А добыча газа – только на 1,6%, что в 2–3 раза меньше, чем требуется для сохранения баланса спроса и предложения на газ. Серьезность ситуации отчетливо проявилась зимой 2005/2006 года – в период экстремальных морозов. Тогда ситуацию удалось не довести до катастрофической только благодаря использованию всех резервов системы газоснабжения и всех запасов мазута на газовых ТЭЦ и ГРЭС. Если бы период аномальных холодов продлился еще несколько дней, то, вполне вероятно, дело дошло бы до эвакуации жителей из неотапливаемых домов.

Несмотря на то что принятая государством стратегия развития отрасли подразумевает увеличение доли угольных и атомных станций, реальное снижение роли газа в энергобалансе страны произойдет не ранее чем через 10–20 лет. Не получится устранить дефицит газа и путем замещения его в балансе топлива мазутом. Во-первых, электроэнергия, выработанная на мазуте, очень дорогая. Во-вторых, создание резервной мазутной инфраструктуры займет несколько лет. В-третьих, строительство мазутохранилищ и их заполнение топливом – это грандиозное омертвление капитала, на которое инвесторы и владельцы генерирующих компаний вряд ли согласятся. С каждым годом дефицит газа в России увеличивается. *Анатолий Чубайс:* «Дефицит газа, пожалуй, самый главный российский риск. Если ситуация будет развиваться так, как она развивалась последние несколько

лет, то к 2010 году дефицит газа составит более 33 млрд куб. м, или примерно 8% общего российского объема потребления газа за год. Отказ по этой причине в подключении к энергосетям становится препятствием для дальнейшего развития страны».

Ценовой риск. Он относится к числу тех, которые могут оказать большое влияние на выполнение Инвестиционной программы. В 2005–2008 годах совпали три значимых процесса: *первый* – Инвестиционная программа сформировала масштабный спрос на оборудование, что в рыночных условиях, естественно, вызвало рост цен; *второй* – в то же время независимо от реформы российской электроэнергетики в мире в 1,8–2 раза увеличилась цена вводимого мегаватта мощности; *третий* – мировой финансовый кризис. Эти процессы повлияли на рост цен вводимого в России мегаватта. Значит, должен увеличиться и общий объем средств, направляемых на реализацию инвестиционных проектов.

Как уже говорилось, основными источниками финансирования инвестиционных программ генерирующих компаний являются средства частных инвесторов, привлеченные за счет дополнительных эмиссий, и заемные средства. ОГК и ТГК вынуждены наращивать объем заимствований, что дается нелегко в условиях мирового финансового кризиса, когда растут цены на заемные средства и снижается доступность кредитов.

Ценовой риск усугубляется также в связи с ужесточением экологического законодательства, с введением дорогостоящих требований, связанных с контролем за выбросом углекислого газа, что ведет к удорожанию стоимости вводимых генерирующих мощностей, а значит, в конечном счете, и цены 1 кВт/ч для конечных потребителей.

Что делать? *Анатолий Чубайс:* «Конечно, в регулировании процессов такого масштаба нужно участие государства, однако в наших реалиях вероятность его позитивного влияния сопоставима с вероятностью негативного. Ответ на этот вопрос дает сама реформа электроэнергетики. У рынка есть фундаментальное свойство: он позволяет справедливо распределить дополнительные затраты между потребителем и поставщиком. Мы убедились в этом в период аномальных холодов зимы 2005/2006 года, когда в условиях роста энергопотребления и дефицита газа востребованной была даже “дорогая” электроэнергия, выработанная на мазутном топливе».

При этом следует учитывать, что переход на парогазовый цикл за счет модернизации действующего оборудования и ввода новых

мощностей дает экономию топлива почти на одну треть, а значит, и выигрыш в цене в условиях рынка с равновесной маржинальной ценой. Пример ТГК-3: ввод лишь одного блока № 11 на ТЭЦ-21, по расчетам, приводит к увеличению EBITDA²⁷ компании от 2 до 10% в зависимости от условий эксплуатации объекта.

Рост цен в процессе либерализации рынка закономерен. В годы, предшествовавшие реформе, и в ее начальный период цены на продукцию электростанций и тарифы на передачу энергии по сетям росли с отставанием от инфляции. Возник диспаритет цен. Без его ликвидации развитие генерации невозможно. Кроме того, сбытовые компании, пользуясь отсутствием полноценной конкуренции на локальных рынках, какое-то время могут держать высокую сбытовую надбавку. Однако долго такое положение сохраняться не может. В регионах уже разворачивается конкуренция между сбытовыми компаниями, в результате сбытовая надбавка должна снизиться.

Точно так же рыночные механизмы ценообразования и конкуренция не позволят оптовым ценам на электроэнергию расти бесконечно. Более того, возникают реальные предпосылки для их снижения. В частности, аналитики считают, что сезонные спады потребления электроэнергии могут привести к тому, что, например, весной и летом в Сибири в определенные часы цена на электроэнергию из-за избытка мощностей гидрогенерации будет снижаться весьма существенно.

Реформа электроэнергетики и мировой кризис. Кризис нанес отрасли удар с двух сторон: с одной – существенно выросла цена привлеченных ресурсов и снизилась доступность кредитов; с другой – ошутимо снизился спрос на электроэнергию. Ее потребление сначала сократили строительные и металлургические предприятия, а затем – многие другие отрасли. По данным АТС, в январе 2009 года потребление электроэнергии в Европейской части России сократилось на 8% по сравнению с аналогичным периодом 2008 года, а свободные цены на электроэнергию снизились на 33%.

²⁷ Показатель EBITDA используется для долгосрочной оценки эффективности операций компании. Он представляет собой прибыль компании, освобожденную от влияния налогового окружения, способов финансирования и организации учета (в части амортизации). Это позволяет успешно сравнивать отчетность различных компаний, а также эффективность работы компании в разные периоды.

В дальнейшем цены вернулись в целом к докризисным значениям. Однако не произошло такого роста цен, на который делали ставку инвесторы. Это в совокупности с ростом инвестиционных затрат и удорожанием топлива ощутимо снизило рентабельность генерирующих компаний.

Согласно логике рынка, в период снижения спроса на свою продукцию компании следует приостановить инвестиционные проекты, направленные на расширение бизнеса. Но в случае с российскими генерирующими компаниями подобный выход не годится. Ведь утвержденные инвестиционные программы обязательны к выполнению. Задержки в их реализации чреваты серьезными штрафами.

Собственники генерирующих компаний считают, что в сложившейся ситуации государство и регулятор рынка должны пересмотреть инвестиционные программы. Яркий пример – строительство нового энергоблока на Костромской ГРЭС. Когда выяснилось, что для блока нет газа, инвестору разрешили отложить реализацию проекта на неопределенный срок. «Газпром», владеющий ОГК-2, ОГК-6, ТГК-1 и «Мосэнерго», обратился в Минэнерго и к Системному оператору с просьбой пересмотреть инвестиционные проекты по всем указанным компаниям, отсрочить на два года запуск двух угольных энергоблоков на Троицкой ГРЭС (с 2011 года на 2013 год и с 2013 года на 2015 год) и аналогично скорректировать инвестпрограмму для Ставропольской ГРЭС. Следом за «Газпромом» подобные предложения озвучили и другие генерирующие компании.

Правительство не рассматривает «Генеральную схему» и инвестиционные программы как нечто незыблемое. В апреле 2009 года Инвестиционная программа на 2009–2011 годы была сокращена до 1,8 трлн рублей – от 10 до 20% по отдельным позициям преимущественно за счет снижения стоимости строительных работ и материалов, а физический объем остался примерно тем же. По некоторым объектам сдвинуты сроки, поскольку потребление ожидается ниже, чем прогнозировалось, и есть время ввести эти объекты в 2010–2011 годах, а не в 2009 году²⁸.

²⁸ <http://www.rian.ru/economy/20090408/167554017.html>

* * *

Основные задачи, поставленные перед реформой, выполнены. Отказ от реформирования электроэнергетики означал бы остановку роста российской экономики. В результате реформы отрасль была выведена из кризиса. Энергетический комплекс разделен на монопольный и рыночный сегменты. В генерации и сбыте созданы условия для конкуренции, роста эффективности производства электроэнергии и расширения инфраструктуры. Запущен рынок, гарантирующий эффективную загрузку мощностей. В отрасль пришли частные инвестиции, которые без реформы были в принципе невозможны.

Владимир Путин: «За эти годы проделана огромная работа по модернизации электроэнергетики страны. Работа шла очень не просто – со спорами, столкновениями взглядов, мнений. Процесс модернизации обсуждался в профессиональной среде, в обществе. В Государственной Думе шли настоящие бои по этому вопросу.. Сейчас мы выходим на совершенно новый этап модернизации. Наша электроэнергетика должна будет развиваться, опираясь на новую экономическую базу, на новые принципы. Но в известной степени это – только начало пути... От того, насколько мы будем эффективными и ответственными, зависит многое не только в электроэнергетике, но и в экономике... Пример модернизации электроэнергетики в значительной степени может быть пилотным проектом для других отраслей.

...Как бы ни было печально для тех, кто вкладывает ресурсы, для тех, кто хочет добиться наибольшего эффекта в краткосрочной перспективе, мы не можем и не будем забывать о социальной значимости проводимых мероприятий. Мы не можем и не будем перекладывать на плечи граждан всё, что мы делаем в сфере модернизации электроэнергетики. Это будет неправильно, потому что будет подрывать доверие к тому, что мы делаем... Поэтому придется набраться терпения и выдерживать график (и так достаточно напряженный) по повышению тарифов»²⁹.

²⁹ Из выступления В. Путина на совещании в Министерстве энергетики 18 июня 2008 года. – <http://premier.gov.ru/events/183.html>

ТОМ 1 ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции

Общество и власть

Левинсон А.Г. **Общественное мнение о реформах начала 1990-х годов**

Интервью с Бурбулисом Г.Э. **Переломный момент истории**

Нечаев А.А. **Первое российское правительство — кризисный управляющий**

Интервью с Уринсоном Я.М. **Достижения и ошибки реформаторов**

Интервью с Филипповым П.С. **Дорогу осилит идущий**

Нечаев А.А. **Парад суверенитетов**

Интервью с Красновым М.А.

Власть для общества, а не общество для власти

Интервью с Сатаровым Г.А. **Коррупция и политическая система**

Интервью с Дмитриевым М.Э. **Административная реформа**

Реформирование экономики

Интервью с Гайдаром Е.Т. **Судьбоносные развилки**

Интервью с Ясиным Е.Г. **Сложный переход к рынку**

Интервью с Чубайсом А.Б.

Россия: трудный путь к частной собственности

Берман В.Р., Филиппов П.С. **История приватизации в России**

Интервью с Минцем Б.И. **У истоков приватизации**

Ясин Е.Г. **Российская приватизация: еще один взгляд**

Косалс Л.Я. **Деловой климат в клановой экономической системе**

Назаров В.С. **Налоговая система России в 1991—2008 годах**

Соколов И.А. **Бюджетная система новой России**

Смыслов Д.В. **История отношений России**

с международными финансовыми организациями

Интервью с Можиным А.В. **Помощь МВФ российским экономическим реформам — во благо или во вред?**

ТОМ 3 ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции

Общество и власть

Интервью с Федотовым М.А. **На карусели далеко не уедешь**

Федотов М.А. **Свобода прессы и современная российская государственность обречены вместе жить или вместе сгинуть**

Липман М.А. **Политический маргинал: негосударственная печать при манипулятивной власти**

Качкаева А.Г. **История телевидения в России: между властью, свободой и собственностью**

Гайдар Е.Т. **История пенсий**

Синявская О.В. **История пенсионной реформы в России**

Интервью с Дмитриевым М.Э. **Нюансы пенсионной реформы**

Тренин Д.В. **Российская внешняя политика в 1992—2009 годах**

Интервью с Шушкевичем С.С. **Представьте, что Лукашенко досталось ядерное оружие**

Реформирование экономики

Тосунян Г.А. **Банковская система России**

Интервью с Алексащенко С.В. **Уроки кризисов**

Монин А.А. **История развития торговли в России**

Серова Е.В. **Аграрная реформа в России переходного периода**

Березинская О.Б. **Реформирование автомобильной промышленности**

Колпаков С.К. **История авиационной промышленности России**

Нечаев А.А. **Сокращение военной нагрузки на бюджет**

Интервью с Воробьевым Э.А. **Трудное становление российских Вооруженных сил**

Фельгенгауэр П.Е. **Военно-промышленный комплекс России в 1991—2008 годах**

ИСТОРИЯ НОВОЙ РОССИИ

ОЧЕРКИ
ИНТЕРВЬЮ
В ТРЕХ ТОМАХ

ТОМ 2

Под общей редакцией П.С. Филиппова

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»

Редактор – Бойко Т.М.

Технический редактор – Фофанова Н.М.

Корректор – Капитонов Д.М.

Художник – Куршева Ю.Н.

Компьютерная верстка – Гургуца М.Б.



Сдано в набор 24.10.2010. Подписано в печать 04.02.2011.

Формат 60x90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonC. Усл.-п.л. 42,5. Тираж 6000 экз. (1-й завод – 3000 экз.)

Заказ № .

НОРМА

192102, Санкт-Петербург, ул. Салова, 37

Тел. (812) 712-67-73

Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типография Правда 1906»

195299, Санкт-Петербург, ул. Киришская, 2а

Тел. (812) 531-20-00, 531-25-55