

Президентский центр Б.Н. Ельцина

ИСТОРИЯ НОВОЙ РОССИИ

ОЧЕРКИ
ИНТЕРВЬЮ
В ТРЕХ ТОМАХ

том **3**

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. 3. – СПб.: Норма, 2011. – 600 с.
ISBN 978-5-87857-181-4
ISBN 978-5-87857-184-5 (Т. 3)

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 развилок – 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 978-5-87857-184-5 (Т. 3)
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

Интервью с Федотовым М.А.
На карусели далеко не уедешь 7

Федотов М.А.
**Свобода прессы и современная российская государственность
обречены вместе жить или вместе сгинуть** 34

Липман М.А.
**Политический маргинал:
негосударственная печать при манипулятивной власти** 52

Качкаева А.Г.
**История телевидения в России:
между властью, свободой и собственностью** 81

Гайдар Е.Т.
История пенсий 128

Синявская О.В.
История пенсионной реформы в России 142

Интервью с Дмитриевым М.Э.
Нюансы пенсионной реформы 202

Тренин Д.В.
Российская внешняя политика в 1992–2009 годах 218

Интервью с Шушкевичем С.С.
Представьте, что Лукашенко досталось ядерное оружие 261

Реформирование экономики

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Тосунян Г.А. Банковская система России | 279 |
| Интервью с Алексашенко С.В. Уроки кризисов | 315 |
| Монин А.А. История развития торговли в России | 348 |
| Серова Е.В. Аграрная реформа в России переходного периода | 386 |
| Березинская О.Б. Реформирование автомобильной промышленности | 430 |
| Колпаков С.К. История авиационной промышленности России | 478 |
| Нечаев А.А. Сокращение военной нагрузки на бюджет | 531 |
| Интервью с Воробьевым Э.А. Трудное становление российских Вооруженных сил | 542 |
| Фельгенгауэр П.Е. Военно-промышленный комплекс России в 1991–2008 годах . . . | 566 |

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

НА КАРУСЕЛИ ДАЛЕКО НЕ УЕДЕШЬ

Интервью с **Михаилом Александровичем Федотовым**

Биографическая справка

- с сентября 1990 года по май 1992 года – заместитель министра печати и массовой информации РСФСР;
- с февраля 1992 года – генеральный директор Российского агентства интеллектуальной собственности при президенте РФ;
- с декабря 1992 года по август 1993 года – министр печати и информации. Летом 1993 года вел борьбу против внесения Верховным Советом РФ антидемократических поправок в Закон «О средствах массовой информации». После голосования по этим поправкам подал в отставку;
- с сентября 1993 года по январь 1998 года – постоянный представитель РФ при ЮНЕСКО в Париже; имеет дипломатический ранг чрезвычайного и полномочного посла;
- в 1993–1995 годах – президент Российского авторского общества. Вместе с Ю.М. Батуриным и В.Л. Энтиным создал новый жанр юридической научной литературы – инициативные авторские законопроекты. В этом жанре они подготовили проекты законов «О печати и других средствах массовой информации», «Об общественных объединениях», «О средствах массовой информации», «Об архивном деле и архивах», «Об издательском деле». Один из создателей Кодекса профессиональной этики журналиста, автор проекта Федерального закона «Об общественном телерадиовещании». Являлся представителем президента России на процессах в Конституционном суде по делу КПСС, по делу Фронта национального спасения и по делу о введении Съездом народных депутатов РФ наблюдательных советов на государственном телерадиовещании;
- с мая 1998 года по настоящее время – секретарь Союза журналистов РФ, сопредседатель Большого жюри и Общественной коллегии по жалобам на прессу;
- с октября 2002 года – вице-президент Фонда «ИНДЕМ»;
- с 2005 года – член Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию;
- с 12 октября 2010 года – председатель Совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

Цензура в СССР и в России

– **Цензура как самостоятельное госучреждение – Главное управление по делам литературы и издательств при Народном комиссариате просвещения и его местные органы при губернских отделах народного образования – была создана Декретом СНК РСФСР от 6 июня 1922 года. А до издания этого Декрета разве не существовало цензуры?**

– Декрет явился финальным аккордом, за начальную же точку следует принять Декрет о печати от 27 октября 1917 года. На словах Декрет не вводил цензуру, но предусматривал закрытие (временное или постоянное) органов печати, призывавших к открытому сопротивлению и неповиновению правительству, сеявших смуту путем явного клеветнического извращения фактов, призывавших к уголовно наказуемым деяниям. Позднее перечень возможных санкций расширился за счет штрафов, общественного порицания, публикации опровержения, конфискации типографии, лишения свободы, лишения всех или некоторых политических прав и т.д. В условиях «бесцензурной жизни» в первые месяцы советской власти до конца 1917 года были закрыты 92 газеты, за январь-апрель 1918 года – еще 111. Потом число закрытий пошло на убыль, поскольку независимых изданий становилось все меньше и меньше.

Институционализация цензуры состоялась. Сказались исторические традиции бюрократизации, стремление к таинственности, меньшей гласности. Откуда рукой подать и до цензуры. Как и в царской России, органы цензуры относили то к системе народного образования, то к Министерству внутренних дел либо учреждали их как самостоятельную ветвь исполнительной власти. Исторически первым общегосударственным цензурным ведомством в советской России был Госиздат, образованный в 1919 году в Москве при Наркомпросе РСФСР путем слияния издательских отделов ВЦИК, Московского и Петроградского Советов и др. Он имел право утверждать планы любого, в том числе частного издательства, требовать рукописи для просмотра. В июне 1922 года его сменил Главлит, который и стал логовом цензуры на последующие 70 лет.

Ползучая экспансия Главлита шла одновременно по нескольким направлениям.

Во-первых, постепенно увеличивалось число изданий, попадавших под надзор цензуры. Если в 1922 году от цензуры были освобождены издания Коминтерна, партийная печать, издания Госиздата,

Главполитпросвета, «Известия ВЦИК», научные труды Академии наук, то в 1931 году их обязали проходить предварительный контроль Главлита «в целях обеспечения сохранности государственных тайн». То есть на всех без исключения произведениях печати требовалась разрешительная виза Главлита. Контролировалось даже содержание этикеток. Политредакторам Главлита была установлена норма цензурирования – 35 сюжетов этикеток и товарных упаковок за смену, от выполнения которой зависела оплата их труда. Иными словами, цензура была всевидящей и всемогущей.

Во-вторых, постоянно расширялся круг контролируемых сведений. В 1920-х годах в печать не должны были попадать «сведения, не подлежащие оглашению; статьи, носящие явно враждебный по отношению к Коммунистической партии и советской власти характер; произведения, в которых проводится враждебная идеология в вопросах общественной жизни, религии, экономики, национальных отношений, искусства; публикации, имеющие характер бульварной прессы, порнографии, недобросовестной рекламы». В задачи цензуры входило изъятие из статей «наиболее острых мест (фактов, цифр, характеристик), компрометирующих советскую власть и Коммунистическую партию». Неопределенность формулировок допускала их толкование в самых широких пределах.

В-третьих, Главлиту добавлялись все новые и новые функции. Так, в июне 1924 года было установлено, что с ним должны были согласовываться любые изменения личного состава ответственных редакторов и редколлегий. В 1930 году без его предварительного согласия уже не могли открываться новые краевые, областные и окружные печатные органы. Даже внедрение метрической системы мер не прошло мимо Главлита. С 1933 года его виза требовалась на изготовление «значков, жетонов, эмблем, нарукавных повязок с рисунками и текстом, политической скульптуры, изображающей политических деятелей, а также лозунгов и политических рисунков на фарфоре, стекле, текстиле». На таможнях и почтамтах цензоры досматривали грузы и посылки с произведениями печати, документами, клише, рисунками, рукописями, чертежами, фото- и кинолентами, нотами. К ввозу в страну были запрещены порнографические, а также «вредные для Союза ССР в политическом и экономическом отношениях произведения», которые не уничтожались, а передавались безвозмездно органам Главлита. При этом цензоры оплачивались за счет издательств, при которых они состояли.

Таким бюрократическим монстром Главлит дожил до середины 1980-х годов. Перестройка внесла существенные коррективы в его деятельность, но еще в течение нескольких лет без штампов «разрешено в набор», «разрешено в печать», «разрешен выпуск в свет» ни одна газета, книга и журнал не могли дойти до читателя. И не было юридических гарантий, что разрешенное сегодня не будет запрещено завтра.

– **Советский Закон «О печати и других средствах массовой информации» в 1990 году и российский Закон «О средствах массовой информации» в 1991 году наконец-то отменили цензуру.**

– Да, в третий и четвертый раз за 100 лет. А в декабре 1993 года ее запретила и Конституция РФ. Однако цензурный ген так прочно вписался в наследственный код нашего общества, что все произведенные законодательные операции до сих пор не привели к провозглашенному результату. Сегодня мы имеем все основания говорить о запрете цензуры как о некоей цели, на достижение которой законодатель ориентирует государство и общество, несмотря на их тягу к цензуре как к спасительному средству, враз излечивающему от всех социальных болезней. Ведь кажется, что достаточно ввести цензуру на показ терактов и контртеррористических операций по телевидению, и террористы исчезнут с лица земли, а спецназовцы останутся только в сериалах. В действительности же еще К. Маркс и Ф. Энгельс учили, что «радикальным излечением цензуры было бы ее уничтожение, ибо негодным является само это учреждение, а ведь учреждения более могущественны, чем люди».

Чем же оно негодно? Во-первых, введение цензуры есть проявление недоверия к народу, к общественному мнению. Во-вторых, действуя тайно, она сама остается вне критики, вне контроля со стороны граждан, поэтому может представлять угрозу общественной безопасности. В-третьих, цензура преследует не столько само произведение, сколько определенный образ мыслей, значит, изначально носит неправовой характер, поскольку право может регулировать лишь реальные действия, поступки. В-четвертых, она придает привлекательность всякому запрещенному произведению независимо от его истинных достоинств. В-пятых, скрывая общественные пороки от гласности, цензура лишь усугубляет их последствия. В-шестых, она деморализует прессу, которая, в свою очередь, деморализует общественное сознание, стимулируя рост социальной пассивности. В-седьмых, цензор является обвинителем, защитником и судьей

в одном лице, что противоестественно в цивилизованном обществе.

– **Перечень обвинений весьма внушительный. В каких формах возрождается цензура?**

– Приведу лишь несколько примеров. В марте 1993 года одержимый антиельцинским экстазом Съезд народных депутатов создал Федеральный наблюдательный совет по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании. Хотя функции ФНС были определены широко и туманно – «обеспечение объективного освещения проблем и событий», «предоставление равных возможностей для изложения точек зрения», осуществление «необходимых мер по недопущению политической монополизации», их цензурный характер был очевиден. Примечательно, что практически теми же словами обосновывалась необходимость наделения Общественной палаты РФ полномочиями по контролю «за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации». Правда, эти слова так и остались на бумаге, из Общественной палаты Главлит не получился. Скажем аккуратно: пока не получился.

На местах цензурные порядки выстроены давно. Так, в 2000 году администрация Тамбовской области одновременно с учреждением областной телевизионной и радиовещательной компании «Тамбовская губерния» создала так называемый экспертный совет в составе четырех местных начальников и одного университетского ректора, совет стал для нее постоянно действующим, координирующим, организующим, согласительным органом. Администрация проигнорировала Закон «О средствах массовой информации», где ясно сказано, что учредитель не вправе вмешиваться в деятельность СМИ, редакция действует на основе профессиональной самостоятельности, обнаружение органов, организаций, учреждений или должностей, в задачи либо функции которых входит цензура массовой информации, влечет немедленное прекращение их финансирования и ликвидацию в порядке, предусмотренном законодательством. Увы, столь пренебрежительное отношение к Закону «О средствах массовой информации» не редкость.

Другой пример: 5 июня 2000 года Управление ФСБ по Волгоградской области заключило соглашение о сотрудничестве с редакцией газеты «Волгоградская правда», которым фактически ввело цензуру. В частности, оно обязало редакцию проверять полученные из других источников сведения о негативных действиях сотрудников этого

ведомства в самом ведомстве, принимать решение об их обнародовании только после «проверки уполномоченными органами». Соглашение ограничивало как профессиональные, так и гражданские права журналистов. Заключение подобных соглашений практикуют также другие правоохранительные и контрольные органы. То есть раковая опухоль цензуры разрастается.

– В наше формально бесцензурное время распространена и самоцензура.

– Действительно, властям достаточно лишь подвесить дамоклов меч над головой журналиста, редактора, издателя, владельца СМИ, а уж дальше они сами все сделают наилучшим образом. Причем они, как правило, будут легко повиноваться даже не указаниям сверху, а своим предположениям о возможных указаниях, руководствоваться страхами о гипотетическом неудовольствии, сдвинутых бровях и наморщенных носах. При этом и не подумают поинтересоваться: а не бутафорский ли меч подвешен над ними и есть ли для этого правовые основания. Цензура страха нуждается в постоянной подпитке, поэтому время от времени как бы из ничего случаются показательные порки в форме юридически сомнительных судебных процессов, «споров хозяйствующих субъектов», странных исчезновений или трагических случайностей.

СМИ и власть

– Сколько бы мы ни уходили от старой советской модели отношений прессы с властями, возвращаемся к ней вновь и вновь. Почему?

– Я придумал такой афоризм. Ошибочно думать, что национальные виды транспорта в России – тройка и сани. Наши национальные виды транспорта – качели и карусель. Ни на качелях, ни на каруселях никуда не уедешь!

То же и в сфере массовой информации. В союзном Законе «О печати и других средствах массовой информации» от 12 июня 1990 года было сказано, что средства массовой информации свободны, редакция является самостоятельным юридическим лицом, хозяйствующим субъектом. Вот вам свобода – берите! Кто-то действительно обрел свободу, кто-то взял лишь ее «кусочек». Но значительная часть журналистов не захотела свободы.

В результате потом, когда круг замкнулся, оказалось, что отношения между властью и журналистами стали еще хуже, чем были при советской власти. Места партийных руководителей разного уровня заняли губернатор, мэр и бизнесмен, купивший небольшой медиахолдинг. Возникли новые связи, потому что бизнесмен, как правило, зарабатывал вне медиасферы. Медиабизнес выгоден, если издаешь глянцевого, развлекательные и рекламные журналы. И не очень выгодный (по советским меркам – хороший), когда делаешь издание для губернатора или мэра. Они платят умеренные деньги. Но это уже не бизнес и не журналистика, а служба при высоком чиновнике. Выполняя его волю, СМИ превращаются в средства массовой агитации и пропаганды, а не информации.

– То есть пришли к тому, от чего уходили. Можно ли было этого избежать?

– Если исходить из того, что наш национальный вид транспорта – карусель и качели, то нет. В XXI веке мы живем по обычаям XVII века. Но когда-то придется сойти с карусели.

– Уточним суть проблемы. Бизнесмену, который пытается наладить производство качественно нового автомобиля, мало поставить начальников цехов (губернаторов), нужны еще «глаза и уши» – служба разведки на предприятии, которая бы выявляла ошибки в их работе, собирала критическую информацию. В нормальном обществе такую роль играют СМИ. Если президент действительно хочет знать, что на самом деле происходит в регионах, он должен любыми способами лелеять и защищать там СМИ, которые смогли бы конструктивно критиковать местную власть.

– Нынешние власти не заинтересованы иметь зубастые и глазастые региональные СМИ, им кажется, что у них есть результативный канал обратной связи – это спецслужбы. На самом деле его нет, ведь чиновник всегда сообщает вышестоящему чиновнику только то, что тот хочет услышать. Если он будет сообщать информацию, которая показывает, что в результате действия или бездействия вышестоящего начальника случилось что-то непредвиденное или неприятное, тот его просто уволит. Повторяю: у власти нет прямого интереса иметь свободную прессу, хотя все время говорится об обратном. Опять карусель.

– Вы говорите о нынешней власти. А Ельцин и Гайдар были заинтересованы получать правду с помощью средств массовой информации?

– Во всяком случае, ни Гайдар, ни Ельцин не предпринимали ничего против СМИ. Гайдар в эту сферу не вникал, для этого были В.Ф. Шумейко и те руководители, с которыми он работал, в частности, я – тогда заместитель министра печати и массовой информации, а затем глава Российского агентства интеллектуальной собственности при президенте. В правительстве В.С. Черномырдина я был уже министром печати и информации. Как-то у меня состоялся интересный разговор с Виктором Степановичем. Он позвонил мне и спросил, почему я не доложил ему об очередной каверзе Верховного Совета, касавшейся деятельности средств массовой информации. Я ответил, что уже урегулировал вопрос, Верховный Совет снял свои претензии, и я об этом доложил своему непосредственному куратору В.Ф. Шумейко. Реакция Черномырдина: «Да кто такой Шумейко? Все вице-премьеры, даже первые, не более чем мои советники и помощники. А докладывать Вы должны лично мне».

Б.Н. Ельцин крайне редко выступал против журналистов. Традиционно он их поддерживал. К примеру, из его рук получили государственные награды корреспондент компании «НТВ» Елена Масюк и корреспондент «Радио Свобода» Андрей Бабицкий. В последующем ничего подобного не было: независимый, оппозиционный журналист просто не мог получить никаких наград. А вот крупные неприятности – пожалуйста. Что и произошло с тем же Бабицким после ухода Ельцина с политической арены.

– Однако уже при Ельцине губернаторы выстраивали СМИ под себя. Конечно, историю делают личности, от личности многое зависит. Но лучше, если работает система. Что нужно было сделать, чтобы губернаторы и законодательные собрания регионов все время ощущали наличие четвертой власти?

– Я бы добавил к ним министров и премьер-министра. Чтобы они не забывали о существовании четвертой власти, она должна быть от них отделена. Нам, разработчикам союзного и российского законов о СМИ, часто задавали вопрос: почему мы не запретили госорганам учреждать средства массовой информации? Бесполезно. Они найдут десяток способов обойти эту норму и все равно будут иметь подконтрольные печать и телевидение. Это заложено в генах наших чиновников.

С другой стороны, получается: если газета хвалит губернатора – значит, он ей платит. А если губернатор действительно толковый?

Надо молчать – дескать, хорошее должно получать молчаливое одобрение? Не согласен. Такой прямой запрет ничего не дает. Хотя в Законе «О средствах массовой информации» в статье 58 предусмотрена уголовная, административная или дисциплинарная ответственность за ущемление свободы массовой информации, воспрепятствование должностными лицами государственных органов, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей, журналистов, распространителей продукции СМИ, за нарушение прав журналистов. Мы заложили в закон и механизм редакционной независимости. Учредитель, будь то губернатор, мэр или кто угодно, не имеет, по сути, никаких прав по регулированию деятельности СМИ. Как только он, не имея прав, вторгается в редакционную независимость, ему грозит статья 144 Уголовного кодекса¹ (до 1995 года она называлась 140 прим.). То есть законодательные нормы существуют.

В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 2003 года записано, что органы местного самоуправления могут учреждать периодические печатные издания только «для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации». Это означало, что все районные и городские газеты, которые традиционно обслуживали мэров и глав администраций, нужно было преобразовать, предоставить им самостоятельность, оторвать от власти, от «кормушки», одновременно начав выпускать бесплатные официальные бюллетени, выполняющие функции официальных публикаторов.

Однако, во-первых, местные власти категорически не желали подчиняться этому Закону и постоянно предлагали поправки, которые законодатели охотно принимали. Так, в редакции 2005 года эта норма

¹ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 года, статья 144:

«1. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения их к распространению либо к отказу от распространения информации наказывается штрафом в размере от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок до 180 часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, наказывается исправительными работами на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

расширялась до полного оправдания status quo: «учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации». Все опять вернулось к тому, что было.

Во-вторых, в некоторых регионах губернаторы поняли эту норму Закона как повод для того, чтобы отобрать у муниципалитетов их районные и городские газеты, объединив их в областные государственные медиахолдинги. Все местные газеты, в том числе те, которые хорошо работали и могли бы жить самостоятельно, стали объединять в государственный медиахолдинг. Им командовал губернатор, в его руках были деньги, хотя местные органы самоуправления допускались в соучредители газет. Возникла информационная вертикаль. Несколько ослабла зависимость от местного мэра и глав администраций, но усилилась — от губернатора. О сети независимых газет по-прежнему остается только мечтать. Газеты обслуживают региональную власть, нацелены на то, чтобы ее бесконечно репродуцировать. У мэра есть газета — она пишет, какой он хороший. Если кто-то вознамерится написать, что он плохой, ему просто негде будет это напечатать.

На мой взгляд, федеральная власть должна больше внимания уделять защите региональных средств массовой информации, потому что иначе она лишает и общество, и себя надежного источника независимой информации. Я убежден, что именно независимые средства массовой информации составляют одну из важнейших гарантий национальной безопасности страны. У нашего общего омбудсмена, предусмотренного Конституцией, до всего руки дойти не могут. Президент Д.А. Медведев ввел институт своего представителя по правам детей — замечательно! Нужно идти дальше и вводить такого же уполномоченного по защите свободы массовой информации. Слишком важная, слишком уязвимая точка.

— Абсолютно свободных СМИ не существует. Журналисты действуют в рамках конъюнктуры своих изданий. В самых крупных мировых изданиях главный редактор, закрываясь ширмой редакционной политики, диктует, какие темы можно брать, а какие — нет. Причем это в качественных изданиях. Журналисты об этом говорят

вслух на «междусобойчиках». Есть собственники и главные редакторы, которые дают значительную свободу подопечным журналистам. Может ли коллектив журналистов выстроить такие правовые отношения с издателем, администрацией, главным редактором, которые максимально гарантировали бы им свободу выбора тем, свободу выражения личного мнения на освещаемую проблему?

— Закон «О средствах массовой информации» содержит серьезные гарантии независимости журналистов. В нем записано, что владелец СМИ не имеет права вмешиваться в деятельность редакции, за исключением случаев, предусмотренных ее уставом. А устав принимает не хозяин, а коллектив журналистов голосованием на собрании. Если журналисты не проголосуют, то владельцу нечего будет утверждать.

— Он может поменять коллектив.

— И на такой случай предусмотрен ограничитель. Если в течение трех месяцев после того, как средство массовой информации начало выходить в эфир или в свет, устав не будет принят журналистами и утвержден владельцем, регистрация данного СМИ аннулируется в судебном порядке. Правда, эта норма редко соблюдается, потому что владельцы делают все для того, чтобы редакционный коллектив не принимал устав редакции. Им гораздо проще руководить журналистами, которые не имеют никаких прав. Я настаиваю на том, чтобы наши надзорные органы (Роскомнадзор) следили за тем, имеется устав редакции или нет. В нем — гарантия редакционной независимости. Кроме того, в российском законе есть то, чего нет в законах многих других стран: журналист вправе в своих публикациях излагать личное мнение на освещаемую проблему, отказаться от редакционного задания, если оно противоречит его убеждениям. Другое дело, как эти нормы реализуются. Права-то за журналистами записаны — осталось, чтобы они захотели добиваться их соблюдения.

Редакционная независимость, издательская свобода — не только российская проблема. Она существует во многих странах и решается более или менее удачно. Умный издатель, владелец СМИ стремится сделать все, чтобы газета была от него независимой, понимая, что тогда она сможет больше для него, хозяина, заработать. Но этому надо научиться, это надо осознать, что на практике встречается далеко не всегда. Хотя и в нашей стране есть СМИ, вполне независимые от владельцев в программной и редакционной политике.

Цивилизованное разрешение информационных споров

– Можно найти тысячу способов выгнать журналистов из здания, прекратить работу газеты, журнала, телекомпании. Кто тот третейский судья?

– В декабре 1993 года была создана Судебная палата по информационным спорам (СПИС)² при Президенте РФ взамен прекратившего свои полномочия Третейского информационного суда, действовавшего на период избирательной кампании 1993 года. Она имела двойственный статус: де-юре являлась государственным органом, а фактически — органом саморегулирования средств массовой информации по аналогии с распространенными в Западной Европе негосударственными институтами социальной ответственности СМИ перед обществом (омбудсмен, общественные советы по прессе). Юридически не очень удачная конструкция, я бы назвал ее квазисудебной коллегией. Но от нее была огромная польза.

Увы, не было ни федерального закона о Судебной палате, ни специальной строки в бюджете, ни собственного помещения. Зато были президент Б.Н. Ельцин и бессменный председатель СПИС — доктор юридических наук, профессор А.Б. Венгеров. Один из самых порядочных, принципиальных и профессиональных людей из всех, кого я когда-либо знал. Исключительно благодаря личным качествам этих двух людей Судебная палата состоялась как независимый в своих суждениях квазисудебный орган, взявшийся за долгое и мучительное дело воспитания добропорядочности в сфере массовой информации.

Сегодня это кажется невероятным, но Судебная палата искренне пеклась о возвращении культуры свободного слова в родном Отечестве. В силу то ли политической наивности и невинности, то ли собственной высокой нравственности, а скорее всего, по обеим причинам, ее члены верили в то, что рыночная экономика — это хорошо, а рыночное общество — плохо. Ибо если все продажно, то ничто не свято и все дозволено, следовательно, подобное государство неотлично от банды разбойников. Поэтому они пытались защитить

² Указ Президента РФ «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ» от 31 декабря 1993 года № 2335.

свободу слова от цензуры и питаемой страхом самоцензуры, от продажности и сервильности, а в целом — от бескультурия и безнравственности. И надо сказать, что общество довольно быстро оценило глубокую продуманность и взвешенность решений этого на удивление независимого государственного органа.

СПИС давала рекомендации по применению законодательства о СМИ, выносила экспертные заключения и делала заявления по общественно значимым вопросам, разъясняла по просьбе судей и исполнительных органов нормы информационного права. Принятые ею решения были окончательными и обязательными для рассмотрения участниками спора, для учета судом. Госорганы и должностные лица, к которым обращались решения, обязаны были в двухнедельный срок сообщить об их исполнении.

Все дела, по которым Судебная палата выносила решения или экспертные заключения, условно можно разделить на пять категорий: *первая* — связанные со злоупотреблением свободой массовой информации — как самими журналистами и редакциями, так и частными лицами, использовавшими СМИ в своих целях (всего за 1994–2000 годы было рассмотрено 81 такое дело); *вторая* — связанные с посягательством на честь, достоинство, деловую репутацию (48 дел); *третья* — вытекавшие из нарушения законных прав журналистов и граждан РФ на получение общественно значимой информации, из нарушения права доступа к информации (47 дел); *четвертая* — административно-финансовые споры: конфликты редакций с федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по поводу регистрации и аккредитации СМИ, правового статуса учредителей СМИ (48 дел); *пятая* — споры, вытекавшие из нарушений избирательного законодательства (76 дел)³.

Судебная палата проработала до 2000 года. Сменился президент. Независимый орган разрешения информационных споров оказался не нужен. Независимость суждений стала причиной упразднения палаты под предлогом оптимизации президентской администрации в 2000 году⁴. Одно из ее последних решений обязывало

³ <http://www.medialaw.ru/publications/zip/70/sp.htm>

⁴ Судебная палата по информационным спорам была ликвидирована Указом Президента РФ «О формировании Администрации Президента РФ» от 3 июня 2000 года № 1013. И это несмотря на то, что она не входила в администрацию президента. Значит, изменение ее правового статуса должно было оформляться отдельным указом.

правительство предоставить журналистам определенную информацию, а оно отказалось это делать, нарушая Закон «О средствах массовой информации». Впрочем, этого следовало ожидать: когда отклонение становится нормой, именно норма становится отклонением со всеми вытекающими оргвыводами.

Власти попытались выброшенную ими же на помойку идею Судебной палаты по информационным спорам очистить, подновить и воплотить в грандиозных масштабах Общественной палаты. Во многом было воспроизведено Положение о Судебной палате⁵, но бросались в глаза и отличия. Если в Судебной палате работали 7 человек, каждый из которых разбирался в вопросах права СМИ и профессиональной этике журналистов, то Общественная палата оказалась в 18 раз многочисленнее, а эксперты в области СМИ составили в ней ничтожный процент. Общественным контролем за соблюдением свободы слова в СМИ заняты преимущественно спортсмены и стоматологи, артисты и профессиональные общественники.

Конечно, журналистика, как и политика, будучи лишена нравственных начал, подобна промыслу на большой дороге, и право судить о качестве работы СМИ принадлежит прежде всего читателям, телезрителям, радиослушателям. Но вовсе не их дело разбираться в технологии журналистского труда. А ведь именно там, на уровне технологий, норм и правил профессионального поведения, коренятся те проблемы, которые потом проявляются, например, в заказных статьях и передачах, в бездоказательном компромате.

Поэтому в Общественной коллегии по жалобам на прессу, созданной в июне 2005 года по инициативе неправительственных организаций и Большого жюри Союза журналистов, предусмотрены две равноправные палаты (по 25 мест каждая). В одной представлено медиасообщество (журналисты, рекламодатели, специалисты в области пиара); во второй — аудитория средств массовой информации (представители религиозных конфессий, политических партий, профсоюзов, экологических, правозащитных, молодежных, ветеранских, спортивных и других организаций). Таким образом внутреннее саморегулирование дополнено гражданским регулированием.

⁵ Указ Президента РФ «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ» от 31 декабря 1993 года № 2335.

Общественное вещание

— Свободная и критикующая пресса в регионах — исключительно полезное дело для развития государства, тот спасательный круг, который нужно бросить обществу. Она помогла бы выявлять случаи неправильного расходования бюджетных денег, нецелевого их использования на местах, коррупции, головоуятия. Как же все-таки сохранить ее?

— Есть интересная конструкция, называемая «общественное вещание», — общественное телевидение, радио, общественные газеты, интернет-СМИ, выполняющие функцию общественной публичной службы. Серьезный опыт в данной сфере накоплен во многих европейских странах, где общественное телевидение создано из государственного, а начиналось все с государственной монополии на телевидение и в меньшей степени — на радиовещание. Общественное вещание уже появилось и на постсоветском пространстве: в Прибалтике, Азербайджане, Грузии, Украине. Конечно, уровень реальной независимости этих организаций сильно различается в разных странах, но уже тот факт, что общественное вещание институционализировано, позволяет рано или поздно наполнить эту форму соответствующим содержанием.

Еще в 1990 году, когда мы только начали создавать российское телевидение, я предлагал министру печати и информации М.Н. Полторанину сразу выстраивать его как общественное. С тех пор эта идея продолжает обсуждаться. Были и попытки трансформировать государственное телевидение в общественное. В 2003 году в Госдуму был внесен законопроект «Об общественном телерадиовещании» (я был его автором), по которому государственный медиахолдинг «ВГТРК» предполагалось трансформировать в общественную телерадиокомпанию. Но правительство прислало отрицательный отзыв, и проект не дошел даже до первого чтения.

Создание общественного телевидения не потребовало бы дополнительных расходов федерального бюджета, так как оно не выходило за пределы сумм, ежегодно выделяемых на финансирование государственного телерадиовещания (в то время — примерно 0,5% всех расходов бюджета). Бюджетные ассигнования оставались основным источником, хотя предусматривался и дополнительный — абонентская плата.

Тут же посыпались возражения: при нынешнем состоянии кошелька средних телезрителей и радиослушателей перейти на абонентскую

плату, обязать их платить за телевидение и радио, как за телефон, — значит, обложить скрытым косвенным налогом, экономические условия и так тяжелые, народ не поймет. Народ не понял бы, если бы это были большие деньги. В законопроекте мы предлагали ввести символическую абонентскую плату — 3% минимального размера оплаты труда.

Абонентская плата нужна даже не столько как дополнительный источник, сколько для того, чтобы возникли правовые отношения между зрителем и телекомпанией, и он получил бы право выдвигать ей свои условия. Пока договорных отношений нет, он ничего не вправе требовать от телекомпании. Она предоставляет услугу, которую зритель не заказывал. Он может ею пользоваться или не пользоваться. Не нравится — не смотри, телекомпания ему ничего не должна.

Когда абонентской платы нет, используется опосредованный механизм: все граждане платят налоги, они поступают в бюджет, из которого выделяются средства на содержание телекомпании. Такой механизм власть воспринимает однозначно: это государственные деньги — значит, и телекомпания государственная...

— Отличие общественного вещания от государственного, конечно же, не в абонентской плате, а в правовом механизме, обеспечивающем независимость вещания от исполнительной и законодательной властей. Если бюджетное финансирование обеспечено и директор телекомпании не назначается министром печати, а избирается попечительским советом, то плюрализм мнений и критический подход к решениям власти гарантированы. Об этом красноречиво говорит опыт Би-би-си.

— Да. Общественное телерадиовещание должно финансироваться из бюджета, но не управляться правительством. В ответ на порочную практику, когда телепередачу, «вышедшую из-под контроля», просто ликвидировали, был издан Указ Президента РФ «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» от 20 марта 1993 года № 377. В нем было предусмотрено создание на государственном телевидении попечительских советов для разрешения споров, вызванных разногласиями между политическими группами, попытками введения цензуры или незаконного контроля средств массовой информации, нарушениями конституционного права искать, поручать и распространять информацию, а также споров, связанных с реорганизацией либо ликвидацией информационных телерадио-программ и подразделений.

Государственные телерадиокомпании должны были представить президенту одобренные журналистскими коллективами предложения о составе попечительских советов. Телекомпании обязаны были «подчиняться нравственному авторитету попечительского совета, призванного быть гарантом справедливости и стабильности в распространении телерадиоинформации». Этим советам вменили в обязанность обращаться в правоохранительные органы с требованием привлечь к ответственности должностных лиц госорганов и общественных объединений, виновных в ущемлении свободы средств массовой информации.

Этого хотел Б.Н. Ельцин. Можно сказать, тогда мы с Ю.М. Батуриным — как авторы текста этого Указа — создали зародыш общественного телевидения. К сожалению, только на бумаге. Указ никто до сих пор не отменял, но его просто не выполняют, как и многие другие. Позже пункт о развитии общественного телевидения появился в проекте среднесрочной «Программы экономического развития на 2005–2008 годы», подготовленной Минэкономразвития в феврале 2005 года. Проект предусматривал «трансформацию государственных СМИ, в том числе телевизионных и радиоканалов, в общественные, имеющие жесткие обязательства по объективности и плюралистичности подачи информации». В декабре 2005 года стало известно, что законопроект об общественном телевидении внесен в правительство, которое собиралось рассмотреть его в апреле 2006 года и в мае внести в Госдуму. Больше о документе не вспоминали...

Российское общество, по-моему, хочет общественного вещания, власть — нет. Но создание общественного телевидения в любой стране мира всегда было политическим решением. Нужна политическая воля, именно с нее, а не с законов надо начинать. Как только президент поставит такую задачу, все можно будет сделать достаточно быстро. Для этого есть и наработки, и кадры.

Финансовое обеспечение СМИ

— Пресса никогда не станет свободной, не имея независимых и достаточных источников финансирования. Известно, что серьезная пресса не может жить только от реализации и даже от рекламы. Но если рынок не обеспечивает достаточно средств, то основные надежды по-прежнему возлагаются на бюджетное финансирование.

– И да, и нет. 1 декабря 1995 года был принят вполне приличный Закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» № 191-ФЗ, в соответствии с которым введены налоговые и таможенные льготы, льготы по оплате аренды и т.д.

Кроме того, была предусмотрена норма о том, что при приватизации материально-технической базы в сфере СМИ (издательств, полиграфических предприятий, телерадиокомпаний) 50% акций должны отходить редакционным коллективам. Но я не знаю ни одного случая применения этой нормы. Законодатель сказал свое слово, но то ли невнятно и неточно, то ли это наша извечная необязательность исполнения закона.

– При этом дотирование убрали?

– Существовали программы поддержки СМИ. 24 ноября 1995 года был принят специальный Закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет». Но поскольку у нас главный закон – закон о бюджете, а в нем на очередной год не было предусмотрено средств на эти расходы, то Закон «Об экономической поддержке...» просто не действовал. В 1998 году, после дефолта, правительство попыталось ликвидировать таможенные и налоговые льготы. В Закон изначально был заложен трехлетний срок действия (1995–1998 годы). Когда он истек, правительство предложило не продлевать его. Союзу журналистов России с большим трудом удалось добиться продления действия закона до 2001 года. В 2001 году и президент сменился, и страна изменилась. Закон стали потихоньку «обрезать», налоги и таможенные пошлины – поднимать. Всё восстановилось, как было. А с 1 января 2005 года Закон «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» и Закон «Об экономической поддержке районных (городских) газет» утратили силу, поскольку вступил в действие так называемый закон о монетизации льгот. Правда, в данном случае льготы просто ликвидировали – без всякой «монетизации».

Сейчас есть субсидии, которые распределяет Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям. Но это опять-таки – «кормление с руки», потому что там каждый приходит не за тем, что ему причитается по закону, а за тем, что ему дадут – если захотят. Захотят – дадут, не захотят – не дадут.

А объем рекламного рынка, действительно, недостаточен для того, чтобы прокормить всех. Его развитие сдерживало существовавшее с 1990-х годов ограничение относить на рекламу не более 3% себестоимости продукции, остальное – за счет прибыли. Когда в 2003 году это ограничение сняли, рекламный рынок стал расти быстрее. Существует прямая связь между уровнем развития экономики и объемом рекламы, и непрямая, но достаточно четкая – между объемом медийной рекламы и уровнем информационного плюрализма в обществе.

Важно и то, что у нас рекламный рынок регулируется весьма любопытно. Казалось бы, рекламодателю все равно, в какую газету отдать свою рекламу, главное – чтобы она дошла до максимально большего числа читателей. Газета тиражом 10 тысяч экземпляров ему неинтересна (это будут выброшенные деньги). Он начинает, как правило, с тиража 50 тысяч. Однако у нас есть газеты, у которых тираж значительно меньше 50 тысяч экземпляров, а рекламы у них много, причем дорогой. Почему? Потому что они пользуются покровительством власти. У других газет и тираж большой, а рекламы мало или вовсе нет. Пример – «Новая газета». Только сумасшедший предприниматель решится разместить рекламу в оппозиционной газете. Если же будет известно, что отношение власти к предпринимателю не зависит от того, в издании какой направленности он размещает свою рекламу, она начнет распределяться более справедливо.

Поскольку рекламные потоки распределяются в основном в зависимости от тиража, газеты сознательно на порядок завышают свои объявленные тиражи, чтобы привлечь рекламодателей. И ведь им верят. Казалось бы, рекламодатели, рекламные агентства заинтересованы в службе тиражного аудита, которая определяла бы реальный тираж, скажем, простым взвешиванием ролика газетной бумаги до тиражирования и после (соответствующие формулы давно известны). Но, увы, создали службу тиражного аудита не рекламодатели, а сами издатели. Сами себя стали аудировать. Вот мы и имеем то, что имеем...

– Тем не менее, когда американская фирма «Пфайзер» допустила неправильную рекламу своих лекарств, она по суду была оштрафована на 2,3 млрд долларов. Занимались этим не общественные организации, не государство, а саморегулируемая организация. В США и других странах нарушение норм конкурентного рынка чревато крупными штрафами. Что мешает то же сделать в России?

– Проблема в том, что рекламный рынок у нас сильно монополизирован. На компанию «Видео Интернешнл» приходится львиная доля рекламы на телевидении и радио. До 1998 года в этой сфере была олигополия, но августовский дефолт «зачистил» эту сферу. Здесь тоже есть вина законодателя. Дело в том, что в 1991 году надо было принимать не только Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁶, а еще и закон, который не допускал бы монополизацию рынка СМИ. Его проект был подготовлен мной и издан в 2000 году, но по сей день лежит без движения.

Он оказался ненужным ни государству – главному монополисту в этой сфере, ни рекламным компаниям, потому что в нем сказано, например, что рекламное агентство не вправе заниматься газетным бизнесом, а телекомпания обязана работать с несколькими рекламными агентствами, чтобы не попасть под контроль какого-то одного рекламодателя. Когда рекламных агентств несколько, компания балансирует между ними, и тем самым обеспечивается информационный плюрализм. В проекте предусмотрены также другие полезные новации.

Без такого закона невозможно бороться с монополизацией в сфере СМИ. Как это делать – по тиражу или по количеству изданий? У какой-то компании может быть одно издание тиражом 100 тысяч экземпляров, а у другой на том же территориальном рынке – 100 изданий тиражом 5 тысяч каждое. Кто из них монополист? Не удастся считать и по объему рекламы, так как ее рынок у нас непрозрачен. На нем два потока денег – «белый» и «серый», которые расходятся по разным карманам. Большая часть попадает «главным людям», остальное – режиссерам, операторам, журналистам. С начала 1990-х годов экономика СМИ была на 90% «серая». Потом она постепенно «побелела», но нынешний экономический кризис все повернул вспять. Как видите, и здесь все та же карусель, с которой никак не соскочить.

Свобода слова – не вседозволенность

– В Германии идеология фашистов поставлена вне демократических рамок. На нее не распространяются ни свобода печати,

⁶ Закон от 22 марта 1991 года № 948-1.

ни свобода слова. У нас на любом книжном развале полно фашистской литературы, не говоря уже об интернете. Как можно эффективно ограничить фашистскую, экстремистскую идеологию на нашем медиарынке?

– С 1990 года, как только появилась возможность создавать независимые СМИ, сформировалась и экстремистская пресса. Ее было то больше, то меньше, но с тех пор она была всегда. Государство пыталось бороться с ней, несколько раз хотели изменить Закон «О средствах массовой информации», чтобы упростить закрытие экстремистских изданий. Я, как министр печати, был категорически против подобных решений, объясняя, что, пока мы у власти, мы закроем реальных экстремистов, а потом к власти придут наши оппоненты и закроют все демократические издания.

Пытались действовать и через суд. Но суды, особенно в начале 1990-х годов, были реально независимы от исполнительной власти. Никогда не забуду вопрос судьбы на процессе по делу газеты «День», которую Министерство печати в 1993 году обвиняло в экстремистских публикациях. Она называла существовавшую власть «оккупационным, антинародным режимом» и откровенно, истерично призывала к его свержению. Судья спросил представителя нашего министерства: «А вы не согласны с тем, что это оккупационный и антинародный режим?» Оказывается, радикальная политическая поляризация в обществе затронула и судей.

На судебных процессах прокуратура почти неизменно брала экстремистскую прессу под защиту, а у судей не было опыта ведения подобных – граничащих с политическими – процессов, которые особенно чутки к уровню профессионализма и беспристрастности судей. Соответствующие государственные органы не проявляли интереса к формированию судебной практики по делам о прекращении деятельности экстремистских изданий. Причем начинать следовало с самых оголтелых, оттачивая конкретные юридические толкования на ярких и предельно ясных примерах злоупотребления свободой массовой информации и закрепляя их в судебных прецедентах. К сожалению, все эти проблемы не решены и по сей день. Немного изменилось с появлением Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» от 23 марта 1995 года № 310. Поэтому

и сегодня продолжают издаваться фашистские и другие экстремистские газеты, откровенно призывающие к захвату власти, к насильственному изменению конституционного строя, разжигающие национальную, классовую, социальную, религиозную нетерпимость и рознь.

Бороться с экстремистской прессой было сложно уже потому, что она вообще не соблюдала никаких законов. В частности, в Законе «О средствах массовой информации» мы установили, что все газеты должны предоставлять обязательный экземпляр в регистрирующий орган, который мог посмотреть, что там написано, и проконтролировать, исполняют ли они закон. А они не предоставляли. Предусмотренная административная ответственность за это не срабатывала, потому что милиция нам не помогала. Она должна была составлять протоколы, но игнорировала. Если лично министр этим занимался, дело сдвигалось с мертвой точки, но только в отношении одного издания. Когда возникали вопросы по поводу конкретного экстремистского издания, я доставал из кармана бумажник и посылал кого-нибудь к музею Ленина, чтобы купить там это издание.

Не думаю, что количество таких изданий существенно менялось. Но, когда появился Закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ, стало ясно: те, кого мы считали экстремистами, — просто «дети». Есть и другие «экстремисты» — те, кто критикует чиновников либо «посягает на права человека и гражданина в связи с его принадлежностью к религиозной или языковой группе». В одной куче оказались терроризм, «клевета» на чиновника, воспрепятствование работе избирательной комиссии и т.д. Причем мы же понимаем, что под «воспрепятствование работе избирательной комиссии» при желании можно подвести все что угодно. Например, наблюдатель во время голосования на избирательном участке заявляет председателю комиссии: «Вы вбрасываете бюллетени. Это незаконно!» И получает в ответ: «Вы препятствуете работе избирательной комиссии. Это экстремизм!» Такой абсурд становится возможным.

Было уже немало случаев, когда антиэкстремистский закон применялся к независимым СМИ, но он так написан, что может применяться в существенно больших масштабах. В частности, в законе говорится, что издание можно закрывать с одним предупреждением, а не с двумя, как по закону о СМИ, или даже вообще без предупреждения. Чтобы суд закрыл издание, достаточно того, что редакция

не обжаловала высланное ей предупреждение. Полный юридический беспредел, нонсенс. Обжалование — это право, а не обязанность. Никого нельзя наказывать за то, что он не воспользовался своим правом. Можно наказывать за то, что он не выполнил какую-то обязанность, но нельзя наказывать за то, что не воспользовался правом.

В Законе «О противодействии экстремистской деятельности» предусмотрена возможность закрывать СМИ вообще без предупреждения, если есть угроза (!) реального ущерба правам человека, интересам общества, государства, общественной безопасности. Тем самым созданы юридические условия для того, чтобы в какой-то момент можно было обвинить в экстремизме все неподконтрольные СМИ и закрыть их. Если разрушена связь между понятиями «экстремизм» и «насилие», а экстремизм возможен без насилия, то под него можно подвести все что угодно. Это бомба с запущенным механизмом, просто мы не знаем, на какое время поставлены часы.

Все попытки пересмотреть этот Закон приводили к тому, что он еще больше расширял понятие «экстремизм». При послушном большинстве в парламенте можно делать, что захочется. И это самое опасное. Я сравниваю нашу вертикаль с мусоропроводом: что бросил, то и упало, никто не перехватит, не поймает. Делается глупость — и все поддакивают, никто не критикует. В результате все рушится. К подобным вещам приводит отвратительное качество законодательной работы.

— В Верховном Совете РСФСР в начале 1990-х годов была иная атмосфера. При обсуждении законопроектов коммунисты постоянно «вставляли палки в колеса», кололи реформаторов за каждую промашку, поэтому они вынуждены были вылизывать законы, чтобы не иметь лишних претензий, конечно, не по существу, а по мелочам.

— Считаю, что следовало бы отменить Закон «О противодействии экстремистской деятельности» и усилить уголовную ответственность за реальный экстремизм.

— В том, что стало слишком много заказных публикаций, виноваты не только журналисты, но и заказчики, и руководители СМИ. Как с этим бороться?

— В некоторых крупных газетах существуют даже специальные отделы, которые занимаются приемом заказов на такие публикации, которые, на мой взгляд, сродни заказным убийствам. Не так страшно,

когда заказная публикация касается рекламы чего-то хорошего. Но ведь они порой доводят человека до инфаркта, до самоубийства, способны привести к разорению. Безусловно, это правонарушение, и за него следует спрашивать по всей строгости закона.

И здесь важна роль Общественной коллегии по жалобам на прессу, о которой я уже говорил. Она действует на общественных началах. Услуги ее бесплатны. Мы полагаем, что такие же структуры со временем появятся и в регионах, чтобы не надо было каждый раз обращаться в Москву. Коллегия готова рассматривать жалобы на выступления средств массовой информации, в том числе на заказные публикации. Таких публикаций, действительно, предостаточно. Однако за первые пять лет работы коллегии мы рассмотрели лишь немногим более 40 жалоб.

Попытки с помощью закона обеспечить цивилизованную свободу массовой информации не дали 100%-го результата. В отсутствие стойких демократических традиций и нравственных ориентиров даже самые ясные и недвусмысленные правовые установления на практике породили широчайший разброс толкований и применений. В представлениях создателей таблоидов и «околотаблоидов» свобода СМИ вырождается в анархическую «волю» без руля и ветрил, а конфиденциальность источника — в юридическое прикрытие бездоказательного «слива». Одновременно в головах недалеких чиновников ответственность СМИ перед обществом трансформируется в цензуру и диктат. Свобода превращается в пугало, закон — в призрак, профессиональная этика — в вечернюю сказку для малышей.

— Почему так происходит?

— Экономика СМИ, являющаяся кровью от крови и плотью от плоти всей российской экономики, по-прежнему существует в двух измерениях: «налогоборном» и «черноналовом». В результате раздвоены не только кошелек, но и разум журналиста, его профессиональная самоидентификация. Отсюда — отсутствие культуры свободной журналистики, обилие «заказухи», «чернухи». То есть корень зла нужно искать прежде всего в экономике СМИ, в отношениях между учредителем, собственником, журналистом, рекламодателем. Только на основе прозрачных экономических отношений можно реально возродить корпоративный дух, профессиональную солидарность и журналистскую этику.

Правовой нигилизм

— **Михаил Александрович, что нужно сделать, чтобы уменьшить правовой нигилизм в нашем обществе, чтобы оно пусть не сразу и хотя бы отчасти стало похоже на благополучные европейские страны, где законы знают и чтут?**

— Необходимо обеспечить независимость суда и судей. По-моему, целесообразно ввести правило, по которому судьи избирали бы председателей судов сроком на один или два года. Следовало бы обязать судей фиксировать все их контакты с кем бы то ни было по делам, которые они рассматривают. Если оказалось, что судья не указал какой-то контакт, он увольняется. При этом нужно поднять статус судьи настолько, чтобы он стал главным в стране. Не президент, а судья. Потому что судья может вызвать президента и спросить, что тот делал вчера... Многое нужно менять в нашей судебной системе.

— **Как Вы относитесь к предложению ввести «желтые карточки» за процессуальные нарушения?**

— Процессуальные нарушения бывают разные — формальные и содержательные. Я недавно выступал в суде в Израиле, естественно, по-русски. Судебный переводчик оказался слабым. Судья, обращаясь к адвокатам обеих сторон, предложил: «Я вижу, что у вас есть люди, знающие оба языка. Давайте сначала переводчиком будет представитель одной стороны, другая сторона станет его контролировать, потом роли поменяются». Когда я сказал адвокату, что по российскому законодательству подобное невозможно, он ответил, что и у них это — нарушение, но судья сам решает, что на пользу правосудию, а что — во вред. Я понял, что здесь формальное нарушение есть, а содержательного нет. Наш судья никогда на это не пойдет, поскольку боится, что формальное нарушение легко обнаружить. На содержательное нарушение он идет легко, на формальное — никогда.

И еще. Необходимо резко сократить возможности для проведения закрытых судебных заседаний. Максимальные открытость и гласность! Если судья в нарушение закона закрыл судебное заседание — как минимум, «желтая карточка» или сразу «красная».

Наш суд отличается обвинительным уклоном, потому что, во-первых, он находится под постоянным давлением органов прокуратуры и исполнительной власти, во-вторых, большую роль играет и то, как формируется состав суда. Откуда у нас берутся судьи? Лишь

единицы — из адвокатов. И совсем уж сенсация: адвокат Василий Самсонов стал не просто судьей, а заместителем председателя Верховного суда РСФСР. Других таких случаев я не знаю. Но сколько угодно примеров, когда судьями становятся следователи, прокуроры, помощники прокурора. Нужно максимально отделить судебную власть от других ветвей власти и поставить под контроль общества. Квалификационные коллегии судей должны состоять преимущественно из людей, не имеющих отношения к судебной профессии, например, из профессоров университетов. И никаких представителей государственных органов, исполнительной и законодательной власти.

— Судьи настороженно относятся к журналистам, не жалуют их. Проводя журналистские расследования, они нередко создают общественный резонанс раньше, чем суд вынесет приговор. Как улучшить отношения и взаимопонимание между журналистами и судьями?

— По программе ТАСИС в пяти регионах России реализовывались проект, посвященный повышению осведомленности российских граждан о правовой системе, и подпроект, касавшийся повышения взаимопонимания между судьями и журналистами. Мы проводили встречи региональных журналистов с судьями. Выяснилось, что во многих случаях они впервые увидели друг друга. Журналисты пишут о судах, не бывая там, не открывая Уголовный, Гражданский и процессуальные кодексы. В результате на пересечении некомпетентности или ангажированности, с одной стороны, и закрытости судебной власти (наши судьи не привыкли к общению с журналистами, не умеют этого делать) — с другой, возникают конфликты. Непроверенные публикации свидетельствуют о том, что журналист не только непрофессионально подошел к своей работе, но и не задумался об укреплении авторитета судебной власти. Я говорю не об авторитете конкретного судьи, оказавшегося негодяем, а о том, что журналист всегда, даже критикуя судебное решение, должен помнить: следует сохранять уважение к судебной власти как к институту демократического правового государства.

У нас существует Роскомнадзор, который на 90% занимается контролем за тем, чтобы СМИ ничего не нарушили, а на 10% — защитой прав журналистов. Он, может быть, больше занимался бы защитой их прав, если бы они к нему чаще обращались. Однако наши

журналисты, как правило, не обращаются ни к Роскомнадзору, ни в прокуратуру, ни в суд. Они апеллируют к общественному мнению, кричат, когда их прессуют. Прокуратура и Роскомнадзор их не слышат, потому что они работают по чиновничьей технологии: есть заявление — будет реагирование. А публикация для них — не заявление, а информационный шум. В 1996 году Б.Н. Ельцин издал указ, обязавший чиновников в двухнедельный срок реагировать на критические публикации в СМИ. Естественно, в 2000-е годы этот указ был признан утратившим силу. Почему? Разве реагирование на критику в прессе уже стало нормой поведения? Или эти правила вошли в какой-то федеральный закон? Ничего подобного! Значит, причина в том, что власть не заинтересована в действенности общественного контроля. А это — уже диагноз.

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

СВОБОДА ПРЕССЫ И СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ ОБРЕЧЕНЫ ВМЕСТЕ ЖИТЬ ИЛИ ВМЕСТЕ СГИНУТЬ¹

Федотов Михаил Александрович

секретарь Союза журналистов России, председатель Совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека

12 июня 1990 года в Московском Кремле произошло два события, внешне между собой не связанных, однако предопределивших, как минимум, на последующее 15-летие ход политических, социальных, культурных, экономических и других процессов на постсоветском пространстве. Речь идет о принятии I Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР и об одобрении Верховным Советом СССР Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации». Тот факт, что эти документы появились на свет в один день и в одном месте, наводит на мысль о достаточно прозрачном намеке, который История посылает нашим согражданам — как властвующим, так и подвластным: свобода прессы и современная российская государственность, как сиамские близнецы, обречены либо вместе жить, либо вместе сгинуть.

Все последующие события убедительно доказали, что ущемление свободы прессы неминуемо ведет к нарастанию угроз национальной безопасности (пример — тотальная коррупция, поразившая весь государственный аппарат), а всякая угроза государственному

¹ Полную версию очерка см.: Федотов М. Закон СССР о печати как юридическое чудо // НЛЮ. 2007. № 83. — <http://magazines.russ.ru/nlo/2007/83/fe32-pr.html>

суверенитету страны — к попыткам ограничения свободы прессы. Что, в свою очередь, снижает вовлеченность общества в ликвидацию угрозы и тем самым повышает ее опасность. Наглядный пример — освещение в СМИ так называемых «чеченских войн». Когда в период военных действий в Чечне телекомпания НТВ показывала хроникальные репортажи с поля боя, первый вице-премьер О.Н. Сосковец пригрозил изъять у нее лицензию на вещание, заявив, что «у журналистов не хватает мозгов, чтобы показать законность действий российского правительства в Чечне». В ответ телекомпания заявила: «Мы целиком осознаем всю серьезность происходящего в стране и всю меру нашей ответственности. Наша позиция состоит в том, чтобы доносить до наших телезрителей максимально полную информацию, какой бы горькой она подчас ни была. В этом мы видим наш журналистский и гражданский долг. Мы убеждены, что в этом заинтересованы как общество, так и власть»².

Нельзя не согласиться с этим утверждением. Действительно, объективная информация крайне полезна власти, если, конечно, та хочет знать о реальном положении дел в обществе. Следовательно, гарантированная законом независимость средств массовой информации является не угрозой, а гарантией национальной безопасности страны.

Столь символичное совпадение двух судьбоносных событий — далеко не единственный повод именовать Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» своеобразным юридическим чудом. Примем во внимание то, что официально он был продекларирован за 73 года до принятия, однако стал результатом не спланированных действий властей, а несанкционированной частной инициативы, получившей небывалую общественную поддержку. «Когда новый порядок упрочится, — говорилось в Декрете СНК РСФСР о печати от 27 октября 1917 года, — всякие административные воздействия на печать будут прекращены; для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом согласно самому широкому и прогрессивному в этом отношении закону»³.

² Журналистика и война: Освещение российскими СМИ военных действий в Чечне / Под ред. А.Г. Рихтера. М.: Центр «Право и СМИ», 1998. С. 17.

³ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 7. На основании этого декрета до конца 1917 года были закрыты 92 газеты, а сам этот нормативный акт был отменен в 1929 году, хотя фактически утратил силу значительно раньше.

Продекларированный закон так и не появился в те долгие десятилетия, когда «новый порядок» был прочен и, казалось, вечен. Напротив, именно дряхлость «нового порядка», в том числе появление в социальном организме всевозможных «складочек-морщинок», куда не проникал «свет решений» очередного съезда партии, где был бессилён Главлит и имели хождение человеческие отношения между людьми, позволила появиться и реализоваться инициативному авторскому проекту закона о печати и других СМИ.

Закон о печати или о пропаганде?

В догорбачевский период предпринималось несколько попыток дополнить советскую правовую систему законом о печати. Все они были безрезультатны. Причины неудач коренились в самой природе советского режима, для которого «ликвидация свободы была не политикой, подверженной конъюнктуре, а структурной реформой общества. Она, как и уничтожение политических партий, только прикрывалась диктатурой пролетариата, а в действительности предназначалась на всю эпоху строительства социализма и коммунизма»⁴. Потому и закон о печати, лишенный главного — правовых гарантий свободы печати — даже членам Политбюро ЦК КПСС представлялся очевидным нонсенсом. Единственный вариант, который, в принципе, мог рассматриваться, — это законодательное оформление сложившегося статус-кво.

Вот почему закон о печати неминуемо должен был стать не правовой основой права на информацию и свободы выражения мнений, а законом о пропаганде. Хотя социальная природа пропаганды такова, что она не только не нуждается в правовом регулировании, но и не поддается ему. Однако в тоталитарном государстве ничто не мешает придавать неправовым решениям форму закона.

Первый проект советского закона о печати относится ко второй половине 1960-х годов. Не исключено, хотя сомнительно, что у него могла быть вполне благополучная судьба, появившись он на свет в 1966 или 1967 году. Но он дошел до обсуждения в Политбюро ЦК КПСС только к осени 1968 года, когда советские руководители уже имели опыт Пражской весны, закончившейся 21 августа 1968 года вводом

⁴ Баглай М.В. Дорога к свободе. М.: Международные отношения, 1994. С. 131.

советских войск в Чехословакию. В ходе обсуждения законопроекта решающей стала реплика главного идеолога М.А. Сулова: «Известно, что между отменой цензуры в Чехословакии и вводом советских танков прошло всего несколько месяцев. Я хочу знать: если мы примем этот закон, кто будет вводить танки к нам?»⁵ Так паника, охватившая партийно-государственный истеблишмент при виде чехословацкого «социализма с человеческим лицом», поставила крест на законопроекте.

Весной 1976 года был подготовлен новый проект, не в последнюю очередь вызванный к жизни тем, что с 23 марта 1976 года СССР присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах, который гарантировал каждому человеку «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору».

Конечно, данный проект был бесконечно далек от обещанного в 1917 году «самого широкого и прогрессивного» закона. Его предназначение сводилось к тому, чтобы засвидетельствовать соблюдение Советским Союзом принятых на себя международных обязательств. Он был рассчитан на пропагандистский эффект, но никак не на правоприменение. Поэтому в нем превалировала общеполитическая демагогия, а механизм реализации отсутствовал. Проект так и не стал законом, видимо, потому, что советское руководство было готово идти по пути имплементации международных пактов о правах человека лишь в узких пределах. В вопросе о средствах массовой информации оно не желало идти на уступки, усматривая опасность для своего режима даже в самых безобидных законодательных установлениях. Признаем, что этот страх имел основания.

Впрочем, то, что в период застоя не был принят закон о печати, даже хорошо. Укоренившаяся в те годы традиция создания псевдоправовых нормативных актов со значительным преобладанием общеполитических норм-деклараций могла породить такой закон о печати, который только затруднил бы приход гласности.

⁵ Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Международные отношения, 2002. С. 48.

Символ политики гласности

28 августа 1986 года Президиум Верховного Совета и Совет Министров СССР утвердили план подготовки первоочередных нормативных актов, в который вошел и проект закона о печати. В какой-то мере это было связано с обязательствами, которые принял на себя СССР, подписав Итоговый документ Венской встречи государств — участников СБСЕ (ныне — ОБСЕ): «разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода». Однако гораздо важнее то, что и сам Итоговый документ, и проект закона о печати стали прямым следствием политических интенций М.С. Горбачева по перестройке советской системы на началах гласности.

Именно с гласности, оплодотворившей прессу, а затем и все общественное сознание, началось то, что получило название «перестройка». Слово было единственным, что лидеры перестройки могли сразу же дать народу. И хотя оно не заменяло недостающих продуктов питания и товаров, не возвращало сыновей из Афганистана, не спасало от экологических бедствий, не снимало многих других острейших проблем, но вселяло надежду на выход из тупика, давало людям возможность начитаться, послушаться, насмотреться, выговориться — словом, ощутить себя вполне совершеннолетними гражданами своей страны.

Впрочем, Горбачев, видимо, имел в виду именно «управляемую гласность», когда появлению той или иной публикации, телепередачи предшествовало получение санкции «с самого верха»⁶. Причем привилегия на гласность была, как правило, персонализирована, поскольку то, что позволялось, например, «Московским новостям», было абсолютно запрещено для «Московской правды». Привилегия предоставлялась обычно в пределах определенного периода времени, кампании, темы или даже конкретного материала. И тот факт, что тому или иному автору было дозволено свободно изложить отклоняющуюся позицию в одной статье, не создавал прецедента.

⁶ Например, в 1987 году публикация моей сугубо научной статьи «Гласность и цензура: возможность сосуществования» в академическом журнале «Советское государство и право» по требованию Главлита была задержана на два года (до 1989 года, № 7). Ее основные положения в менее академичной форме удалось опубликовать 23 октября 1988 года в газете «Московские новости» после семикратного снятия с полосы.

Разумеется, новации М.С. Горбачева в области гласности имели целью не ослабление роли партийно-государственного левиафана, а, скорее, большую легитимность и цивилизованность форм его властвования. Вот почему и после принятия закона о печати и исключения из Конституции СССР статьи 6 о «руководящей и направляющей силе» КПСС продолжала вмешиваться в деятельность даже организационно не связанных с ней СМИ. Конституционный суд констатировал: КПСС стремилась и далее контролировать средства массовой информации, в 1990 году партийное руководство поручило Гостелерадио создать регулярную телепрограмму, посвященную проблемам КПСС, ее роли и месту в современном обществе; идеологический отдел высказывал замечания Госкино по фильму, в котором были показаны кадры Нюрнбергского процесса; в 1991 году отделы ЦК КПСС признали необходимым, чтобы МИД обратил внимание западных держав на неприемлемую деятельность радиостанций «Голос Америки», Би-би-си, «Свобода»⁷.

Ратую за скорейшее принятие закона о печати, М.С. Горбачев, думается, не отдавал себе отчета в том, что провозглашенная им гласность под влиянием этого закона потеряет для власти прелесть распределяемой сверху привилегии и превратится в юридически признанную свободу массовой информации, в равной мере принадлежащую всем субъектам политических отношений.

В изложении М.С. Горбачева перестройка прежде всего требовала обеспечения реальной гласности и создания действенного механизма аккумуляции и сопоставления мнений, свободного диалога, критики и самокритики. Об этом он говорил еще в 1985 году на апрельском Пленуме ЦК КПСС. Эти задачи, закономерно трансформировавшиеся в традиционную демагогию, были положены в основу официального проекта закона о печати, который разрабатывался в ЦК КПСС. Летом 1988 года под скромным названием «Рабочий материал к проекту Закона Союза Советских Социалистических Республик о печати и других средствах массовой информации» он был разослан в заинтересованные ведомства, в Институт государства и права АН СССР, во ВНИИ советского законодательства, в организации Союза журналистов и редакции.

Проект сохранял принцип партийного руководства прессой, цензуру, закреплял право на выпуск печатных изданий только

⁷ Вестник Конституционного суда РФ. 1993. № 4/5. С. 55–56.

за партийными, государственными органами и общественными организациями. Лишь им могли принадлежать технические средства телевидения, радиовещания, полиграфическое оборудование. Деятельность органа печати должна была соответствовать уставным целям учредителей. Был предусмотрен формально регистрационный, а фактически разрешительный порядок создания СМИ. Для отказа в регистрации было достаточно того, что печатный орган создан с нарушением любого из положений данного закона. СМИ наделялись правом получать от государственных и общественных организаций только информацию, необходимую им «в соответствии с профилем их деятельности». Проект обходил молчанием такие принципиально важные вопросы, как редакционная самостоятельность, информационный плюрализм, гарантии профессиональной деятельности журналистов, их права в области подготовки и распространения информации.

Такой законопроект не мог стать символом гласности и перестройки. Редакции дали на него крайне негативные заключения. Он вновь и вновь возвращался на доработку. С конца 1986 года общественность регулярно информировали о том, что работа над ним завершается или уже завершена, но текст так и не публиковался для обсуждения общественностью. По мнению Ю.М. Батурина, сложилась патовая ситуация, когда ни те, кто защищает прессу, видя в ее свободе и независимости важную гарантию необратимости перестройки, ни те, кто ищет среди журналистов «стрелочников», не могли рассчитывать на гарантированный успех своей линии при принятии закона о печати⁸.

Официальный проект этого закона и по содержанию, и по механизму создания опоздал минимум на пять лет, что в перестроечную пору означало – на целую эпоху. Когда в ЦК КПСС спорили, стоит ли хотя бы для проформы провозгласить отсутствие цензуры, в реальной жизни полным ходом шли неподконтрольные властям процессы. Газеты, журналы, теле- и радиoprogramмы стали значительно чаще предоставлять возможность для высказывания различных, часто противоположных мнений. Особенно этому способствовал прямой эфир на телевидении и радио. Например, идея создания Народного фронта Эстонии была сформулирована в прямом эфире телепередачи «Подумаем еще», подготовленной республиканским телевидением. А через несколько месяцев это общественное движение стало реальной политической силой, получившей конституционный статус.

⁸ Баглай М.В. Дорога к свободе. М.: Международные отношения, 1994. С. 131.

Аналогично движение «зеленых» первоначально организовалось вокруг телепрограммы «Панда», посвященной охране природы. Ее ведущий – журналист Юхан Ааре стал признанным лидером движения.

Наметилась дифференциация среди СМИ, отразившая различия в редакционной политике изданий, которые соответствовали сформировавшемуся в тот момент политическому сознанию: от максималистского подталкивания преобразований до активного им противодействия, основанного в том числе на политическом суеверии и политическом нигилизме.

Насколько редакционная политика соответствовала интересам аудитории, можно было судить по тиражу изданий. За 1985–1989 годы подписка выросла у газеты «Аргументы и факты» на 136%, у «Литературной газеты» – на 127, у «Советской культуры» – на 78, у «Известий» – на 76%. Одновременно она снизилась у «Сельской жизни» на 25%, у «Красной Звезды» – на 15%, осталась практически без изменений у «Правды». Подписка увеличилась у журналов: «Дружба народов» – на 820%, «Знамя» – на 532, «Огонек» – на 417, «Новый мир» – на 311%. А у «Агитатора», «Партийной жизни» и «Политического самообразования» снизилась на 20%, и практически без изменений осталась у журналов «Коммунист» и «Здоровье»⁹.

Значительно увеличившийся общий тираж периодики отражал стремительный рост доверия к СМИ. Не случайно среди народных депутатов РСФСР, избранных в 1989 году, было много журналистов. Социологические опросы показывали, что избиратели более всего хотели видеть своими депутатами экономистов, юристов или журналистов. Наметилась беллетризация и политизация даже научной периодики. Политическая публицистика часто появлялась и в сугубо теоретических и научно-популярных журналах («Химия и жизнь», «Наука и жизнь», «Проблемы мира и социализма»).

Произошел значительный отрыв центральной прессы от местной по уровню открытости в обсуждении насущных проблем и критике недостатков. Это было связано с большей зависимостью местных СМИ от партийных и советских органов, с меньшей компетентностью и профессиональной подготовленностью сотрудников редакций. Сказывалась и социально-политическая ситуация конкретного региона. Так, в Прибалтике пресса быстро достигла уровня гласности, характерного для центральных СМИ.

⁹ Подсчитано по: Известия ЦК КПСС. 1989. № 1. С. 137.

В общем контексте изменения фактического положения СМИ в политической системе родилась «новая пресса», которую выпускали неформальные движения, объединения, клубы, кооперативы. Широкое распространение получили информационные листки, которые создавались, как правило, на принципе самокупаемости с разрешения местных партийных и советских органов или без легитимации. Во многих регионах после принятия Закона «О кооперации в СССР» появились кооперативные периодические издания, которые размножались преимущественно на ротапринтах, ротаторах, ксероксах. А 30-тысячный тираж газеты «Атмода» (издания Латвийского Народного фронта) печатался в типографии ЦК КП Латвии.

Системы кабельного телевидения с собственной программой начали работать в Свердловске — в МЖК «Комсомольский», в московском МЖК «Сабурово», в Волгограде, Подольске и других городах. Фактически статус «новой прессы» определялся в рабочем порядке, волевым решением, не подкреплялся правовым обеспечением ее деятельности.

Появились первые негосударственные информационные агентства «ИНТЕРФАКС» и «Постфактум». Произошла легализация самиздата. Если раньше, скажем, самиздатская «Хроника текущих событий» существовала де-юре только как орудие преступления — уголовно наказуемого «распространения заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй», то теперь она просто перестала существовать де-юре. Поэтому относительно свободно могли распространяться по Москве самиздатские газеты «Экспресс-хроника» и «Гласность». На волне возрождения гражданского общества самиздат умножился и разросся. Но, выйдя из-под дамкловла меча уголовного закона, он попал в сферу административной ответственности: его распространителей милиция задерживала и штрафовала за «торговлю в неположенном месте», конфискуя изъятые экземпляры. Из-за регулярной гибели части тиража распространители были вынуждены поднимать цены, рискуя быть обвиненными в спекуляции.

Новые правила функционирования СМИ формировались бессистемно, «в рабочем порядке» или «в порядке исключения», как конъюнктурный ответ на сиюминутные вызовы. Например, резкий рост числа демонстраций, митингов, пикетов привел к появлению Положения о порядке допуска и пребывания представителей органов массовой информации в местах проведения мероприятий по обеспечению

общественного порядка от 18 января 1989 года. Его подписали первый заместитель министра внутренних дел, первый заместитель министра обороны и председатель Всесоюзного совета по профессиональной этике и праву Союза журналистов. Документ разрешал пребывание в охраняемой зоне только корреспондентам, имевшим карточку «Пресса». А круг лиц, которым она выдавалась, определяли руководители МВД по письменным представлениям органов массовой информации.

Инициативный авторский законопроект — новый жанр

В связи с происходившими в сфере массовой информации процессами требование скорейшего принятия закона о печати стало одним из центральных политических лозунгов. Причем звучал он со стороны как адептов, так и противников свободной прессы. Сторонников мог удовлетворить не любой закон, а только такой, который воплотил бы идеи свободы выражения мнений, права на информацию, запрета цензуры, редакционной независимости. Именно о таком законе шла речь на «круглом столе», организованном редакцией газеты «Московские новости» и Союзом журналистов СССР в июне 1988 года. Журналисты и юристы решили заранее определить, каким должен быть закон, чтобы не оказаться связанным уже подготовленным другим текстом, когда проект официально будет вынесен на обсуждение. Ведь тогда любое самое дельное предложение станет учитываться только в том случае, если оно ложится в русло заданного варианта¹⁰.

Доработать официальный проект было поручено рабочей группе во главе с руководителем государственно-правового отдела ЦК КПСС А.С. Павловым. Незабываемый разговор с ним автора этих строк произошел в сентябре 1988 года по окончании очередного заседания. «Почему вы наотрез отказываетесь рассматривать наш альтернативный вариант?» — спросил я. «Потому что есть решение Политбюро о доработке именно того проекта, который был представлен Секретариатом ЦК КПСС». — «Но ведь XIX партконференция признала пользу многовариантности». — «Вы забываете,

¹⁰ Московские новости. 1988. 17 июля. См. также: Гласность: мнения, поиски, политика / Под ред. Ю.М. Батурина. М.: Юридическая литература, 1989. С. 161–166.

что в партии действует принцип демократического централизма, его никто никогда не отменит. Мы не имеем права даже рассматривать ваш проект, а вы — сочинять его». — «Но ведь наш проект разработан под эгидой Союза журналистов — общественной, а не партийной организации». — «Это ничего не меняет. Ведь Афанасьев¹¹ — коммунист. Вы — коммунист». — «Я — нет». После минутного замешательства, означавшего полное недоумение по поводу того, каким образом в состав рабочей группы пробрался беспартийный, А.С. Павлов изрек: «Ну, вот вы можете...» — «Так именно мы и пишем».

Осознание абсолютной бесперспективности участия в работе над официальным проектом привело старших научных сотрудников Института государства и права АН СССР Ю.М. Батурина, В.Л. Энттина и автора этих строк, в то время доцента Всесоюзного юридического заочного института, к идее написать инициативный авторский проект закона о печати и других СМИ. К 12 июля 1988 года он был готов. Этому предшествовали многие годы научной работы авторов над политико-правовыми проблемами организации и деятельности СМИ. Называя свой проект инициативным авторским, мы хотели подчеркнуть, что, с одной стороны, взяли за его подготовку не по чьему-либо поручению, трудились над ним в свободное от работы время и не получали материального вознаграждения, с другой — всё, что написано в его статьях, отражает собственное мнение авторов, а не позицию организаций, в которых мы работали.

Из чего мы исходили, создавая свой проект? Из того, что это должен быть закон прямого действия. Чтобы он не превратился в набор благих пожеланий, четко установили, кто, куда и по каким поводам обращается, какая существует ответственность за нарушение предписаний закона. Мы были убеждены, что одним из демократических идеалов в правовом государстве является недопустимость цензуры массовой информации. Считали важным расширить круг тех, кто вправе учреждать СМИ. Особенно актуально это стало после того, как в декабре 1988 года Совет Министров СССР запретил кооперативам заниматься издательской деятельностью по выпуску произведений науки, литературы и искусства. Преодолеть этот запрет можно было, закрепив за кооперативами право учреждать и издавать печатные СМИ.

¹¹ В.Г. Афанасьев — главный редактор газеты «Правда» и одновременно председатель Союза журналистов СССР.

Создание инициативного авторского проекта впервые в советской законодательной практике сделало реальным принцип вариантности, позволило представить парламенту альтернативу. Дальнейшая судьба нашего проекта зависела от того, станет ли он достоянием общественности и получит ли ее поддержку. Поэтому важно было его опубликовать, чему, казалось бы, благоприятствовала обстановка расширявшейся гласности. Но власти всячески препятствовали этому. Журнал «Журналист» попытался опубликовать проект как неофициальный, но не получил согласия на это. Складывалась странная ситуация: чтобы напечатать проект закона о печати, провозглашающий свободу прессы, нужно было сначала принять закон о печати, освобождающий прессу от цензуры.

Выход был найден в Прибалтике, где контроль цензуры, особенно в отношении изданий на национальных языках, был уже довольно поверхностным. Благодаря моим личным связям в Союзе журналистов Эстонии проект был напечатан 14 октября 1988 года в спортивной газете *Sportileht* на эстонском языке, а 21 октября — на русском в газете «Молодежь Эстонии». Впоследствии его неоднократно печатали советские газеты и журналы, так как для перепечатки материалов из других подцензурных изданий не требовалось разрешения Главлита.

Пока официальный проект не был обнародован, инициативный авторский активно обсуждали в писательских и журналистских организациях, в университетах, на Форуме социальных новаторов СССР. Большой интерес он вызвал и за рубежом, особенно после того, как был представлен Ю.М. Батуриным на общеевропейском Информационном форуме, проходившем в Лондоне в апреле-мае 1989 года. Благодаря тому что министр иностранных дел СССР и член Политбюро ЦК КПСС Э.А. Шеварднадзе намеревался преподнести этот законопроект на форуме в качестве зримого символа гласности, удалось сломить сопротивление Главлита, долго блокировавшего его издание отдельной брошюрой.

Эту брошюру мы раздали участникам I Съезда народных депутатов СССР. Батурин подарил ее и Б.Н. Ельцину, попросив поддержать проект. Многие депутаты-журналисты еще раньше включили в свои предвыборные программы требование скорейшего принятия закона о печати. А после того, как они передали брошюру с инициативным авторским проектом в секретариат съезда, он стал документом официальной законодательной инициативы.

Летом 1989 года борьба за закон о печати вступила в новую фазу. Теперь уже в Верховном Совете СССР была создана рабочая группа¹², которой предстояло предложить парламенту единый вариант из так называемого «официального», представленного депутатам за подписью В.Г. Афанасьева, и нашего инициативного авторского. Союз журналистов поддерживал оба. Рабочая группа, проявив чудеса дипломатического искусства, сумела добиться консенсуса: каждый чем-то поступился и в чем-то выиграл. В окончательном варианте некоторые нормы оказались даже демократичнее, чем в нашем проекте.

Противостояние российской и союзной властей

12 июня 1990 года Закон СССР «О печати и других средствах массовой информации» был принят, но еще не введен в действие. Мы с коллегами-юристами стали разрабатывать редакционные уставы, протоколы собраний трудовых коллективов и другие документы, чтобы помочь «Огоньку», «Комсомольской правде», «Знамени», «Октябрю», «Известиям», «Литературной газете», «Собеседнику» и другим центральным и местным изданиям быстрее стать независимыми. Наши юридические разработки использовались и при создании радиостанции «Эхо Москвы». В начале июля 1990 года только что назначенный российский министр печати и массовой информации М.Н. Полторанин предложил мне стать его заместителем. Я согласился не в последнюю очередь потому, что стремился помочь доверившимся нам изданиям не только интеллектуальным, но и «административным» ресурсом.

Разработка правительственного постановления о порядке регистрации СМИ стала для меня первой пробой сил, показавшей, что в этой команде можно многое сделать для практической реализации демократического потенциала Закона «О печати...». Именно на это

¹² В нее вошли члены Комитета по законодательству Н.В. Федоров (руководитель группы), К.Д. Лубенченко, А.Е. Себенцов, Г.Х. Шахназаров, члены Комитета по гласности А.С. Ежелев, Б.Н. Никольский, М.Н. Полторанин, консультант журнала «Журналист» Н.В. Вайнонен, начальник юридического отдела Гостелерадио В.К. Жарков, инструктор идеологического отдела ЦК КПСС М.М. Рассолов, заведующий отделом Союза журналистов В.М. Сергеев, член коллегии Госкомпечати М.В. Шишигин и создатели инициативного авторского проекта Ю.М. Батурин, М.А. Федотов, В.Л. Энтин.

и был рассчитан утвердившийся в российском министерстве порядок регистрации СМИ по принципу «first come – first served» («первым пришел – первым обслужился») или «наперегонки в Мининформпечать». Когда 1 августа 1990 года закон вступил в силу, трудовые коллективы многих существовавших изданий сразу же заявили себя в качестве учредителей и представили свои газеты и журналы на регистрацию в Министерство печати и массовой информации РСФСР.

Первым рискнул стать самостоятельным журнал «Октябрь». Его примеру последовали литературные журналы «Знамя», «Иностранная литература», «Волга», «Дружба народов», «Юность», «Новый мир», «Урал», «Звезда». Затем покинули своих прежних квазиучредителей газеты «Смена», «Литературная газета», «Мегаполис-Экспресс», журналы «Человек и закон», «Огонек». Так начался распад взаимозависимых издательских империй КПСС, ВЦСПС и ВЛКСМ.

В то же время прежние их квазиучредители продолжали действовать в привычном номенклатурном ключе, целиком ориентировались на Госкомитет СССР по печати, пытались зарегистрировать в нем газеты и журналы, многие из которых уже были зарегистрированы в российском Министерстве печати и информации как независимые издания. Возникавшие конфликты решались в судебном порядке.

Еще одно поле противостояния российской и союзной властей после вступления в силу Закона «О печати...» — проблема легитимации и дальнейшего существования совместных партийно-советских газет на общероссийском («Советская Россия») и на областном, краевом, районном, городском уровнях.

За десятилетия советской системы сложилась практика, когда прибыльные совместные газеты, в основном центральные и областные, находились на балансе Управления делами ЦК КПСС, а убыточные — на балансе Госкомиздата РСФСР и его органов на местах. При этом далеко не вся издательская и полиграфическая база КПСС за 70 лет сформировалась за счет партийного бюджета.

Стремясь вернуть хотя бы малую часть утраченной государственной собственности, чтобы наладить выпуск независимых от КПСС государственных и негосударственных газет, российское Мининформпечати развернуло массированную атаку на партийные структуры. 21 августа 1990 года М.Н. Полторанин объявил о введении с 1991 года монопольного распределения газетной и печатных сортов бумаги, произведенной в РСФСР. Он добился принятия Верховным Советом РСФСР Постановления «О газетах и журналах Верховного

Совета РСФСР и газетах местных Советов народных депутатов» от 22 сентября 1990 года, в котором речь шла о создании комиссии «по разделу имущества и полиграфической базы московских партийных издательств с учетом необходимой компенсации государственных средств, вложенных в их развитие, и утраченной прибыли», о «возвращении местных издательских мощностей в собственность Советов».

Атака завершилась частичной победой: 16 октября М.Н. Полторанин и управляющий делами ЦК КПСС Н.Е. Кручина подписали Соглашение о взаимодействии в вопросах издательской деятельности, позволившее сломать существовавшую практику. Под угрозой предъявления претензий в отношении прежних прибылей газеты «Советская Россия» ЦК КПСС был вынужден поделиться своими полиграфическими мощностями в издательстве «Московская правда» для обеспечения выпуска только что учрежденной «Российской газеты». Стороны также договорились о паритетном финансировании тех изданий, которые Советы народных депутатов признают целесообразным выпускать совместно с территориальными организациями КПСС. Впервые КПСС согласилась на равное долевое участие в частичной дотации убыточных изданий и равное обеспечение совместных изданий газетной бумагой. События августа 1991 года поставили крест на этой компромиссной модели: все имущество КПСС перешло государству, а его СМИ перерегистрировались как независимые издания.

Одним из главных направлений использования появившихся у Мининформпечати ресурсов стало создание в 1990 году сети межрегиональных газет. Стремясь сократить влияние областных и краевых партийных газет, Б.Н. Ельцин принял наше предложение о создании нескольких десятков газет, которые распространялись бы сразу в нескольких сопредельных автономиях или областях. Причем Мининформпечати должно было стать соучредителем каждой такой газеты вместе с журналистским коллективом, а в некоторых случаях — и с другими организациями. Министерство было необходимо как источник финансирования и как «крыша» от репрессий со стороны местных властей.

К сожалению, многие из этих газет создавались наспех, без разработки бизнес-планов, без изучения рынка, а порой даже без элементарной проверки главных редакторов, которым доверялись бюджетные средства. В результате многие из этих изданий канули в Лету уже через

год-два. Но свою роль свободной трибуны и независимого от местных властей источника информации на региональном уровне они сыграли — особенно в дни августовского путча 1991 года.

Совершенно иначе проходила борьба за аудиовизуальные СМИ. Российские власти стремились получить хотя бы минимальное место в телерадиоэфире. В РСФСР, в отличие от других союзных республик, не было республиканского телевидения, республиканских каналов. Но в каждом регионе имелись телерадиокомитеты, напрямую подчиненные Гостелерадио СССР. Руководство этого ведомства, заранее подготовившись по указанию ЦК КПСС к возможным притязаниям российских властей, 7 января 1990 года создало видеоканал «Советская Россия», который регулярно выходил в эфир по субботам и воскресеньям с 14 часов 30 минут до 17 часов. Фактически это был тележурнал с аполитичным набором сюжетов.

Не удовлетворившись этим, I Съезд народных депутатов РСФСР 21 июня 1990 года своим Постановлением «О средствах массовой информации РСФСР» решил создать Парламентский совет, в ведение которого передавались кадровая, финансовая и техническая политики развития телевидения и радиовещания в России. Во исполнение этого решения Верховный Совет РСФСР 13 июля 1990 года учредил Государственное телевидение и радио РСФСР (с 14 июля 1990 года — Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания — ВГТРК) и потребовал от союзных властей предоставить отдельные каналы вещания с соответствующей материально-технической базой (студии, передающие станции, спутники, наземные ретрансляторы).

Ответом стал Указ Президента СССР «О демократизации и развитии телевидения и радиовещания в СССР» от 14 июля 1990 года, едва ли не главной целью которого было сохранение в эфире монополии Гостелерадио СССР. Известно, что заместитель председателя Гостелерадио СССР П.Н. Решетов лично запрещал предоставлять эфир Б.Н. Ельцину вплоть до его избрания председателем Верховного Совета РСФСР¹³. В указе говорилось, что отдельный канал для России появится лишь тогда, когда в Москве будет построен для него аппаратно-студийный комплекс. Однако российское руководство, ликвидировав часть учреждений, высвободило необходимые помещения и финансовые ресурсы, и в мае 1991 года, за месяц до дня

¹³ Перестройка в Гостелерадио? // Аргументы и факты. 1990. № 3.

вступления в должность первого президента РСФСР, российское телевидение вышло в эфир, получив несколько часов в неделю на втором общесоюзном канале.

Закон «О печати и других средствах массовой информации» активизировал формирование и негосударственного вещания. Поскольку в нем мало говорилось об аудиовизуальных СМИ, особенно в их учреждения и легитимации, а союзное Положение о порядке регистрации СМИ, осуществляющих теле- и радиовещание на территории СССР, утвержденное 17 октября 1970 года, устанавливало только общие нормы, в специальном циркулярном письме российского Мининформпечати было разъяснено, что на территории РСФСР это Положение распространяется лишь на теле- и радиопрограммы, рассчитанные на общесоюзную аудиторию. Иными словами, учредителю достаточно было в заявлении указать, что его программы рассчитаны преимущественно на аудиторию РСФСР, и он автоматически попадал под российскую юрисдикцию.

Этим воспользовались многие оппозиционеры, уверенные, что в лице российских властей они найдут надежную защиту. В отличие от союзных нормативных актов, российское Положение признавало право учреждать телерадиопрограммы за массовыми движениями, творческими союзами, кооперативными, религиозными и иными объединениями граждан, трудовыми коллективами и гражданами. А главное — допускало регистрацию уже существовавших теле- и радиопрограмм.

Благодаря этому самостоятельность обрели не только реально независимые от государства телекомпании типа «Ники». Российское Мининформпечати в своем стремлении разрушить монополию и монолитность Гостелерадио СССР открыло лазейку для регистрации отдельных цикловых радио- и телепередач в качестве самостоятельных СМИ. Это, с одной стороны, противоречило концептуальной базе законодательства об интеллектуальной собственности, с другой — позволяло защитить создателей программ от произвола руководителей телерадиокомпаний. Только к середине 2000-х годов эта правовая конструкция исчерпала себя в качестве средства защиты интересов создателей теле- и радиопрограмм.

Закон «О печати...» стал костью в горле союзных властей, особенно в связи с событиями в Вильнюсе, Тбилиси, Баку, Фергане, Северной Осетии и Чечне. Неудивительно, что в январе 1991 года, выступая в Верховном Совете СССР, М.С. Горбачев вдобавок к событиям

у вильнюсского телецентра предложил Верховному Совету СССР взять на себя функцию обеспечения плюрализма мнений во всех СМИ, приостановив действие этого закона. Правда, ограничились угрозой, реальных действий по созданию органов «парламентской цензуры» за этим не последовало.

В 1990 году все попытки партийно-союзных властей приструнить прессу были обречены, потому что, во-первых, СМИ, пользуясь обстановкой декларированной гласности, немедленно делали достоянием общественного мнения все факты давления на них. Во-вторых, российское руководство выступало единым фронтом в защиту свободы массовой информации, встало на сторону журналистов, которые, в свою очередь, обеспечили ответную и вполне искреннюю и добровольную поддержку. По сути, это был взаимовыгодный союз демократических СМИ и команды Б.Н. Ельцина против партийно-советской номенклатуры, которую олицетворяли союзные органы власти.

Союзный закон проработал в России около полутора лет. 27 декабря 1991 года ему на смену пришел российский Закон «О средствах массовой информации». Он также родился из инициативного авторского проекта. Хотя оба текста создавались одними и теми же людьми, произошедшие в стране перемены были столь разительными (крах СССР, запрет КПСС), что республиканский вариант оказался значительно радикальнее. Союзный закон был документом демократического романтизма, с неминуемыми компромиссами с защитниками старых тоталитарных порядков, а российский был почти лишен политического противоборства.

Если союзный закон декларировал свободу печати, то российский — презюмировал ее как естественное состояние прессы, требующее недвусмысленных и разумных ограничений, позволяющих свободу одним гармонично сочетать со свободой всех прочих. Союзный закон имел многочисленные и неизбежные в тех политических условиях пробелы и двусмысленности (например, в вопросах о собственности, о статусах учредителя, редакции, издателя). При создании российского закона горький опыт «войны законов» заставил заполнить эти пробелы, пойти на «нормотворчество от достигнутого». Причем многое из того, что содержалось в первом инициативном авторском проекте, но оказалось отвергнутым союзным парламентом, было использовано при выработке республиканского варианта. Вот почему союзный закон о печати навсегда останется первым российским законом о свободе прессы.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ МАРГИНАЛ: НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ ПЕЧАТЬ ПРИ МАНИПУЛЯТИВНОЙ ВЛАСТИ

Липман Мария Александровна

главный редактор журнала *Pro et Contra*, член Научного совета
Московского центра Карнеги

В сфере СМИ, как практически в любой другой, проявляется главное свойство российского порядка, отличающее нашу страну от стран Запада: государство в России обладает подавляющим превосходством в силе по сравнению с обществом. За те триста с небольшим лет, что существует российская пресса, в стране происходили значительные перемены и грандиозные потрясения, но государство и сегодня всеильно по отношению к своим гражданам, а атомизированное и слабое общество беспомощно перед лицом государственной власти и тех, кто выступает от ее имени. В России начала XXI века в руках государства сосредоточены самые эффективные инструменты воздействия на общественное мнение — федеральные телевизионные каналы, вещающие на огромную общенациональную аудиторию. В стране существуют и другие средства массовой информации, в том числе печатные, чья редакционная политика куда в меньшей степени зависит от государства. Однако по своим возможностям влиять на умонастроение россиян они бесконечно уступают государственным инструментам, а их роль в политическом процессе и вовсе ничтожна.

Пресса под государевым контролем

В России пресса зародилась из нужд государства. Еще для первых царей из династии Романовых стали составлять подборки новостей, в основном по материалам зарубежной печати, но знакомиться с этим

«дайджестом» было высочайшей привилегией. «Куранты» — таково было название первой российской газеты — не имел права видеть никто, кроме царя и его приближенных. На полях газеты от 1 сентября 1677 года — издание, разумеется, было рукописным — имеется пометка: «Великому государю чтено в комнате, а бояре слушали в передней».

Петр I поломал существовавшую традицию, переименовал газету и сделал ее доступной для более широких кругов элиты. Дворяне стали получать новости «с государева плеча». «1702 года декабря в 15 день Великий Государь указал по имянному своему великаго Государя указу: «Куранты», по-нашему «Ведомости», которые присылаются из разных государств и городов в Государственный Посольский и в иные приказы, изъ тех приказов присылают те ведомости в приказ книг печатного дела, а как те ведомости присланы будут и еще на печатном дворе печатать...»

Коль скоро институт СМИ был учрежден по высочайшей воле, государь сохранял за собой контроль над печатным словом. Правители сами сплошь и рядом выступали в качестве цензоров. «Ни одна строка не выходила из-под печатного станка без его высочайшего усмотрения», — пишет о Петре I историк Скабичевский¹. Известно, что Николай I, явив милость к опальному Пушкину, обещал ему, что сам будет его цензором. Помимо этого, государь следил, чтобы поэта не обижали: прочитав нелестную для Пушкина рецензию Булгарина, царь велел графу Бенкендорфу призвать обидчика и «запретить ему отныне печатать какие бы то ни было критики на литературные произведения»².

В странах Запада пресса возникала иными путями. Беглый взгляд на историю западной прессы представляется уместным, потому что попытки реформ отечественной печати и в XIX веке, и в наши дни неизменно опирались на западные образцы. На Западе, где общество с давних пор обладало навыками социальной организации и общественные объединения действовали по собственной инициативе, автономно от государства, появление первых газет определялось нуждами политики или торговли. Так, в США, где пресса возникла примерно в то же время, что и в России, на раннем этапе газеты издавали те, кто хотел сделать свои политические взгляды общественным достоянием и при этом располагал финансовыми возможностями.

¹ Жирков В.Г. История цензуры в России XIX–XX вв. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 17.

² Там же. С. 66.

Идеологически и политически эти издания, как правило, имели «антигосударственную» направленность: Америка еще оставалась колонией, и первые газеты призывали к свободе от тирании британской короны.

Но и тогда, когда американцы освободились от чужого владычества и создали собственное государство с выборной властью, пресса сохранила привычку дерзить правителям и подвергать сомнению их умение управлять. Властям это пришлось совсем не по вкусу: вчерашние борцы за освобождение от британского гнета и поборники свобод, становясь президентами, активно пытались заткнуть рот нелояльной прессе. Но не преуспели. Первая серия поправок к американской конституции, так называемый Билль о правах, принятый в 1791 году, провозгласил среди прочего недопустимость ограничения свободы слова и свободы печати. С тех пор в США этот принцип остается незыблемым.

В XX веке американская пресса (в значительной степени это справедливо и для западной прессы в целом) сформировалась как сложное переплетение общественного института и коммерческого предприятия. В первом качестве она являла собой один из элементов демократического порядка наряду с независимым парламентом и независимым же судом. Соответственно мыслилась и миссия прессы: соблюдение максимальной объективности и взаимодействие с другими институтами ради того, чтобы от имени общества наблюдать за деятельностью представителей власти и за тем, насколько эффективно и добросовестно они осуществляют полномочия, врученные им избирателями. В своем втором качестве пресса представляла собой рыночное предприятие, функционировавшее в конкурентной среде и нацеленное на получение прибыли.

В России пресса оставалась в государственной цензурной узде на протяжении трех столетий — вплоть до самого излета советской власти. Периоды относительной вольницы сменялись очередным ужесточением, модифицировались инструменты и методы цензуры, но само представление о том, что свобода слова должна быть ограничена государственным (и государевым) интересом, оставалось незыблемым.

Во второй половине XIX века начался период «обличительной гласности»: появлялись десятки новых газет и журналов, в которых, вопреки цензурным установлениям, обсуждались острые политические вопросы, прежде всего крепостное право. Правительство уже

не могло сдерживать потребность общества в свободном высказывании. Вольномыслие дошло до того, что Федор Тютчев, служивший государственным цензором, в статье «О цензуре в России» заговорил о том, что России следовало бы обратиться к *опыту европейских стран* (курсив мой. — М.Л.), где правительства пересматривают ограничения на свободу печати: «...нельзя налагать на умы безусловное и слишком продолжительное стеснение и гнет без существенного вреда для всего общественного организма...»³. Тютчев был далеко не единственным цензором, призывавшим освободить прессу. Но монархов не убеждали западные образцы: «Я всегда желаю, чтобы цензура сохранилась, и не разделяю мнение тех, которые хотят ее уничтожить», — заявлял Александр II⁴.

Тем не менее, постепенное оживление общественной жизни, первые робкие шаги на пути модернизации политической системы по западному образцу, появление в начале XX века политических партий способствовали постепенному освобождению прессы из-под государственного контроля. Некоторые издания начали выходить без предварительной цензуры, хотя формально она не была отменена даже после издания Манифеста 1905 года. Журналисты все сильнее воздействовали на умы сограждан. Российская пресса, подобно западным аналогам, становилась более независимой и одновременно — по мере развития капитализма и появления рынка рекламы — превращалась в средство получения доходов.

Однако после Октябрьской революции 1917 года и победы красных в Гражданской войне в Стране Советов рыночные отношения были объявлены вне закона, а пресса решительно поставлена на службу государству большевиков. За годы коммунистического правления цензура в СССР была доведена до полного — тоталитарного — совершенства.

Пресса под контролем партии

Средства истинно массовой информации составляли самую основу тоталитарного режима. Он и возник тогда, когда — благодаря техническому прогрессу и распространению грамотности — стал возможен тотальный охват населения государственной пропагандой.

³ Жирков В.Г. История цензуры в России XIX—XX вв. С. 112—113.

⁴ Там же. С. 115.

Постоянно работавшая радиоточка транслировала одни и те же сообщения по всей стране. С развитием советской власти чтение газет стало обязательным, по крайней мере для членов партии. Но и беспартийному советскому человеку полагалось быть идеологически подкованным и политически грамотным. Единственно верная идеология и выстроенный на ее основе взгляд на мир доводились до каждого в виде отточенных формул.

Подобно самодержавным правителям царской России, Ленин самолично исполнял цензорские обязанности. Так, разругав некий труд о сельском хозяйстве, он заявил: «Пропустить эту книгу мог либо дурак, либо злостный саботажник. Прошу расследовать и назвать мне всех ответственных за редактирование и выпуск этой книги»⁵. Луначарский гневно разоблачал «либеральный трезвон о свободе печати»⁶. Самая эта свобода была объявлена буржуазной, а стало быть, неприемлемой для Страны Советов. В соответствии с ленинским замыслом, газета становилась «коллективным пропагандистом, коллективным агитатором и коллективным организатором».

Главлит, советское цензурное ведомство, учрежденное в 1931 году, обладало тотальной властью: ни одно слово не могло быть напечатано или произнесено в публичном пространстве без предварительного одобрения государственным цензором.

Коммунистическую идеологию неукоснительно насаждали по всем каналам массовых коммуникаций, но со временем она стала терять привлекательность и силу. Архивные исторические исследования, которые стали возможны после распада СССР, свидетельствуют о том, что антисоветские настроения были не редкостью среди советских людей уже в послевоенный период, а впоследствии только нарастали⁷. Миллионы приникали ухом к коротковолновым приемникам, чтобы расслышать сквозь глушение «Голос Америки», Би-би-си, «Немецкую волну» или особенно опасную «Свободу»⁸.

Советская система разлагалась, ее вопиющая неэффективность и всепроникавшая ложь становились все более очевидными, порождая

⁵ Жирков В.Г. История цензуры в России XIX–XX вв. С. 249.

⁶ Там же. С. 251.

⁷ См.: Крамола. Инакомыслие в СССР при Хрущеве и Брежневе. 1953–1982 гг. М.: Материк, 2005.

⁸ Число тех, кто в СССР слушал «радиоголоса», варьировалось от 8 до 30 млн человек – в зависимости от периода и конкретного исследователя. (См.: Крамола. Инакомыслие в СССР при Хрущеве и Брежневе. 1953–1982 гг.).

огромный спрос на Правду, которую искали где угодно, только не в официальных источниках. Идеально отлаженная машина государственной цензуры оказалась бессильна перед тягой советского человека к неподконтрольной информации.

Распространение неподцензурного слова было опасным делом, которое грозило серьезными неприятностями: допросами в КГБ, увольнением с работы, а в некоторых случаях – тюремным сроком. Тем не менее, эта деятельность становилась все более масштабной. В поздний период советской власти подпольные «издатели» производили огромное количество продукции – от порнографии и самодельных переводов иностранной литературы до трудов зарубежных советологов, не допущенных цензурой произведений современных отечественных поэтов и писателей, коллективных писем и воззваний, «самиздатских» периодических изданий.

Политика гласности и перестроечная пресса

Политика гласности, объявленная Михаилом Горбачевым, на первых порах сводилась к смягчению государственного контроля над СМИ. Появление в периодической печати еще недавно запретных тем и имен стало самым ранним признаком того, что новый советский генсек действительно затевает перемены. Горбачев едва ли был поборником гражданских свобод – и в частности, свободы прессы. Но он видел пропасть, разверзающуюся перед страной: катастрофическая экономическая деградация означала, что совсем скоро всемогущий генсек уже не сможет поддерживать даже тот скудный уровень потребления, к которому привыкли советские люди. А идеология уже не обеспечивала лояльности населения. По-настоящему усовершенствовать управление и остановить экономический спад Горбачеву было не под силу. Но, ослабив государственный гнет, он и его союзники среди коммунистической элиты сумели мобилизовать общественную поддержку, которая помогла им бороться против консервативных сил в ЦК КПСС и пытаться хотя бы как-то реформировать систему.

«Смелые» статьи, которые стали появляться в советских газетах и журналах, были результатом тесного сотрудничества либералов в окружении Горбачева с их единомышленниками среди редакторов газет. Последние – все поголовно члены КПСС – разделяли с либералами из партийной верхушки зыбкую надежду на построение «коммунизма с человеческим лицом». Дерзкие публикации вызывали острое

возмущение «ястребов», но главные редакторы, такие, как Лен Карпинский и сменивший его Егор Яковлев из «Московских новостей» или Виталий Коротич из «Огонька», сохраняли твердую лояльность коммунистам-реформаторам. Нараставшие трения между сторонниками молодого генсека и консерваторами еще оставались внутривнутрипартийным делом, но скрывать раскол становилось все труднее. Наиболее зримыми признаками были публикации, кардинально расходившиеся с тем, что еще недавно было генеральной линией партии.

Гласность принесла ту самую Правду, которой так не хватало советским людям и которую они до этого искали в иностранных или подпольных источниках. Период «штучного» согласования крамольных материалов с партийным начальством длился недолго. Стихия свободного слова прорвала шлюзы, и Правда неостановимым потоком хлынула со страниц советских (других по-прежнему не было!) газет и журналов.

Спрос на правду был ненасытный. Страна читала запоем, советские тиражи, и без того гигантские (не забудем, что многие в СССР были обязаны подписываться на периодическую печать, а особо сознательные выписывали несколько изданий), стремительно росли, побивая все мыслимые рекорды. К 1990 году тираж «Аргументов и фактов» достиг 33 млн экземпляров, и еженедельник попал в Книгу рекордов Гиннеса. Газеты шли нарасхват; кому не хватало, мог читать на уличных щитах. Эти щиты были наследием советской эпохи: человеку надлежало быть в курсе событий — не успел дома или в общежитии, прочтешь по дороге с работы или на прогулке. Вокруг стендов эпохи гласности собирались толпы. Уличное чтение перерастало в политические дебаты. Публикация в «Московских новостях» или «Известиях» становилась событием, о котором возбужденно рассказывали друзьям и коллегам.

«Московские газеты и журналы 1989 года были самым потрясающим чтением в мире», — написал американский исследователь Леон Арон в книге «Русская революция»⁹. Он вспоминал «почти физическое чувство облегчения», наступавшее по мере того, как из СМИ уходила «слой за слоем пропагандистская ложь». На стороне консерваторов вскоре осталась лишь маленькая горстка изданий вроде «Советской России» или «Военно-исторического журнала». Большинство изданий всесоюзного масштаба поддерживали Горбачева и его политику.

⁹ Aron Leon. *Russia's Revolution / Essays, 1989–2006*. The AEI Press, Washington D.C. 2007. P. 3.

В условиях советской цензуры газеты могли время от времени критиковать «отдельные недостатки», но сама система, компартия и ее руководство были неприкосновенны. Гласность в короткое время смела эти барьеры, поставив под сомнение идеологические и нравственные догмы, на которых основывалась легитимность советской власти.

Разоблачения ниспровергали пропагандистские версии истории и современности. Откровением стали публикации о преступлениях сталинского режима — о зверствах ГУЛАГа, раскулачивании, уничтожившем российское крестьянство, о замученных и сгинувших ученых, писателях, режиссерах. Они соседствовали с описанием нищеты и отсталости советской жизни 1980-х годов: безнадежной бедности пенсионеров (43 млн за чертой бедности, писали «Известия» летом 1988 года); существования на грани голода и рабства в республиках Средней Азии; низжайшего качества медицинской помощи; больниц без водопровода и канализации; бедственного положения инвалидов; тотального дефицита продуктов и распределения еды по карточкам; детской смертности и детской проституции; организованной преступности. Орган ЦК КПСС газета «Правда» в октябре 1988 года назвала организованную преступность «государством в государстве».

В «толстых» журналах и в самой «серьезной» партийной печати (например, в журнале «Коммунист») стали появляться жесткие публицистические статьи, авторы которых отвергали классовую мораль и идеологию, остро критиковали социалистическую экономику, ниспровергали миф о социалистической революции и ее лидерах.

Оказались совершенно безуспешными попытки поставить дискредитации некоторые пределы — к примеру, объявить злодеем Сталина, а Ленина оставить неприкосновенным, осудить отдельных деятелей партии, а саму партию не трогать. Те, кому было что сказать нации — журналисты, писатели, ученые, публицисты, больше не желали повиноваться запретам. А редакторы уже не спрашивали, что можно и что нельзя публиковать.

В мае 1988 года в «Новом мире» публицист Василий Селюнин писал о том, что именно Ленин создал советские концлагеря. А в «Литературной газете» писатель-фронтовик Виктор Астафьев опрокинул миф о безупречной советской стратегии во Второй мировой войне, написав о том, что Красная армия не умела воевать в начале войны и так и не научилась: «Мы эту войну не выиграли, а забросали своими трупами вражеские окопы».

Несколько месяцев спустя «Литературная газета» назвала пакт о ненападении с Германией «одной из самых трагических и постыдных

страниц в нашей истории» и раскрыла тайну секретных протоколов к пакту Молотова–Риббентропа, существование которых официальные власти продолжали отрицать еще целый год.

Гласность не ограничивалась газетными и журнальными статьями. На советского читателя обрушился поток книг, десятилетиями оставшихся под идеологическим запретом. Журнал «Новый мир» начал печатать «Архипелаг ГУЛАГ». Вышли «Несвоевременные мысли» Максима Горького, «Окаянные дни» Ивана Бунина, книги Василия Гроссмана, Анатолия Рыбакова, Варлама Шаламова.

Однако фактическое исчезновение государственного контроля над словом еще не означало возникновения прессы как института. В тот период советские институты разрушались (в частности, пресса уже не являлась орудием государственной пропаганды и не транслировала установки, выработанные в ЦК КПСС), но обществу было некогда думать о создании новых. То, чем были заполнены страницы газет и журналов, что захватывало читателей, в большинстве своем еще не было журналистикой. Главным в газетных публикациях, значительную часть которых составляли мнения, дискуссии, размышления, была именно гласность: распространение миллионными тиражами того, что раньше невозможно было даже помыслить произнести вслух. В этом смысле в эпоху гласности штатные сотрудники редакций выполняли ту же роль, что и писатели, публицисты, ученые, формировавшие новое унастроение читательской аудитории.

Журналистам перестроечного времени, оказавшимся в условиях практического отсутствия цензуры, еще только предстояло выработать профессиональные стандарты и осваивать репортерские навыки — самостоятельно добывать оперативную и достоверную информацию, работать с источниками, добиваться объективности, конкурировать с другими изданиями. Коммерческий аспект СМИ в тот момент мало кого интересовал. Вся перестроечная свобода слова реализовалась в изданиях, которые финансировались советским государством. Переход к рынку был делом будущего, вокруг еще жила быстро разлагающаяся советская экономика. По словам журналиста Михаила Бергера, «на закате советской власти, в поздние восьмидесятые, мы, журналисты, могли бороться с государством на его деньги и с помощью его же газет и журналов»¹⁰.

¹⁰ Из выступления Михаила Бергера на международной экономической конференции в Белокурихе 17–19 февраля 2007 года. Текст выступления предоставлен автору Михаилом Бергером.

«Клуб любителей съезда»

Важнейшим «практическим семинаром» для журналистов стали съезды народных депутатов СССР и России. Состоявшийся в мае-июне 1989 года I съезд народных депутатов СССР стал истинно революционным событием: депутаты отчаянно рвались к микрофону, каждый хотел во весь голос прокричать о чем-то, что казалось ему невероятно важным. Советские люди, забросив остальные дела, затаив дыхание, следили за тем, как с трибуны съезда выступали не забубенные партийные функционеры, а такие же люди, как они сами, неформально одетые, без опыта публичного говорения, страстные и бесхитростные. Требовались именно репортерские навыки, чтобы донести впечатления этого захватывавшего театрально-политического действия до читателя. Мастерство оттачивалось прямо на ходу.

Съезды превратились в этакий «гиперпарламент», заседавший долгими месяцами с незначительными перерывами. Эти заседания были не просто главной темой для журналистов, а центром, где формировалась новая пресса. Молодые репортеры, день за днем освещавшие пылкие выступления и бурные споры, стали в шутку называть себя «клубом любителей съезда». Многие из его членов в дальнейшем составили цвет отечественной политической печати.

Именно с «клубом любителей съезда» связано возникновение газеты, которая впервые за долгие десятилетия советского коммунизма даже формально не была встроена в советскую систему. Идея ее создания принадлежала Виталию Третьякову, на тот момент одному из ведущих сотрудников «Московских новостей». Он назвал ее «Независимая газета». Как же иначе можно было назвать первую газету, не связанную с государством? Не менее естественным было то, что в поисках сотрудников Третьяков обратился к «любителям съезда».

Подобно тому, как перестройка в целом опиралась на западные (в терминологии Горбачева, «общечеловеческие») ценности, новая журналистика также строилась по западным моделям. В то время граждане Советского Союза были открыты навстречу Западу и следование западным образцам воспринимали как должное¹¹.

¹¹ На вопрос об отношении к США, которые занимают центральное место в представлении наших соотечественников о Западе, в то время 70–80% отвечали «хорошо» или «очень хорошо» и лишь 7–8% выбрали ответ «плохо/очень плохо». Два десятилетия спустя от хорошего отношения к США осталась половина (36%), а плохое выросло до 50%. (См.: <http://www.levada.ru/press/2009061004.html>).

Неподконтрольная пресса: «Независимая газета» и «Коммерсант»

Виталий Третьяков объявил, что хочет создать «первую западную (курсив мой. — М.Л.), респектабельную, объективную газету советской эпохи»¹². «Независимая газета» стала выходить в 1990 году; годом раньше — в конце 1989-го — появился «Коммерсант», чьи основатели тоже ориентировались на западные образцы. По свидетельству одного из ветеранов «Коммерсанта», своим идеалом первые сотрудники газеты мыслили «Нью-Йорк таймс», хотя саму американскую газету мало кто из них до этого хотя бы раз держал в руках¹³. Когда осенью 1992 года «Коммерсант» из еженедельника превратился в ежедневную газету, сохраняя верность англоязычным образцам, газета получила обозначение Daily, а возникший в то же время еженедельный журнал стал «Коммерсантом-Weekly» (впоследствии был переименован в «Коммерсант-Власть»).

Оба издания — и «Сегодня», и «Коммерсант» — придавали огромное значение формированию собственной профессиональной культуры, языка, даже аудитории. Читателей предполагалось не столько привлечь, сколько приспособить к чтению «нашей» газеты, «вылепить» в соответствии со своим представлением о «правильном» читателе. Мыслилось так, что журналисты и их читатели — это все «свои», единомышленники, одна компания.

В обеих газетах исходили из того, что журналистский опыт — не главное. «Коммерсант» искал кадры среди тех, кто имел специальные знания — экономические, финансовые, научные, дипломатические. Считалось, что умение писать — дело наживное, главное — суть, а о стиле позаботятся редакторы. Редакторы оттачивали коммерсантовскую манеру письма, практически переписывая все заново — они и назывались рирайтерами, «переписывателями». Молодые сотрудники «Независимой», основной костяк которой составили члены «клуба любителей съезда», тоже не являлись профессионалами. Кто-то еще недавно был биологом, кто-то театральным критиком, кто-то

¹² Remnick David. Lenin's Tomb. N. Y.: Random House, 1993. P. 380.

¹³ Свидетельство Елены Нусиновой, ответственного секретаря Издательского дома «Коммерсант» и главного редактора «Коммерсант Weekend», прозвучавшее в передаче Леонида Парфенова «С твердым знаком на конце», посвященной 20-летию «Коммерсанта». Передача транслировалась на «Первом канале» 30 ноября 2009 года.

школьным учителем, а кто-то вовсе не успел получить диплом о высшем образовании. Но отсутствие опыта воспринималось, скорее, как преимущество: именно люди, не испорченные работой в подцензурной советской печати, должны были формировать новые профессиональные образцы.

В отличие от «Коммерсанта», который сразу создавался как бизнес-проект, получающий доход от рекламы (в прибыльности видели залог свободы), основатель «Независимой газеты» Третьяков не слишком заботился о коммерческом аспекте. Отсутствие прибыли компенсировали дружеские отношения с единомышленниками из московских властей: от газеты не требовали арендной платы¹⁴, бумага доставалась по дешевке и пр. Но в первый период экономическая зависимость не беспокоила ни главного редактора, ни его команду — политической и организационной свободы казалось достаточно. Кроме того, мэрия Москвы выступила соучредителем газеты и несла существенную часть расходов на ее содержание и печать.

Зато независимость от государства молодые журналисты считали важнейшей ценностью — было твердое ощущение, что полученную свободу необходимо закрепить, с тем чтобы государство не могло ее ограничивать не только фактически, но и формально. Именно эту задачу ставили перед собой и разработчики либерального закона о печати, принятого в июне 1990 года, незадолго до распада СССР, а в 1991 году адаптированного для посткоммунистической России.

Журналисты новых независимых изданий работали с огромным энтузиазмом, оттачивая жанр современной ежедневной газеты¹⁵, в которой главную роль играют репортеры, добывающие информацию

¹⁴ Редакция «Независимой газеты» по распоряжению городских властей была размещена в старом здании типографии в центре Москвы, где еще недавно печатались советские пропагандистские материалы вроде наградных дипломов и адресов, почетных грамот, праздничных открыток и пр. В первые месяцы работы часть этого оборудования еще не была демонтирована, и редакционные столы размещались прямо между печатными станками, машинами для тиснения золотом и кипами недоделанной помпезной продукции, что само по себе выглядело символично: новая, свободная печать рождалась из советских обломков. Впоследствии это помещение было практически даром передано в собственность редакции.

¹⁵ «Независимая газета» стала ежедневной к зиме 1991 года, а сначала выходила трижды в неделю.

у источника¹⁶, и проводится четкое различие между фактом и мнением. На фоне «Независимой» и «Коммерсанта» формат перестроечной печати, в которой по-прежнему значительное место отводилось публицистам и другим вольным мыслителям, выглядел старомодным — хотя и в этих изданиях было немало журналистов, которые уже почувствовали вкус к репортерству.

«Коммерсант» гордился «серьезными» зарплатами, а в «Независимой» заработки были невысоки. Журналисты были готовы с этим мириться. Некоторые подрабатывали стрингерами в иностранных газетах или агентствах новостей. Это «совместительство» было не только солидным приработком: у иностранных коллег можно было учиться репортерскому ремеслу.

Либерализация экономики и капиталистическое «грехопадение»

Период поздней перестройки, когда коммунизм уже практически рухнул, а капиталистического «грехопадения» еще не произошло, был временем «невинности», романтического идеализма и искренней приверженности либеральным ценностям, которые можно было встретить не только среди журналистов, но и среди антикоммунистически настроенных политиков.

Однако период «невинности» длился недолго. С началом либеральных экономических реформ мир СМИ — как и российская жизнь в целом — стал неотвратимо меняться. В 1992 году рухнула подписка. Суммы, внесенные читателями за год вперед, полностью обесценились из-за обвального роста цен. Издания, на которые подписывались миллионы, просто перестали доставлять — газетам стало

¹⁶ По свидетельству Елены Нусиновой, умение найти правильный источник информации, культивировать отношения с ним, иметь нужные источники по любой тематике с самого начала объявлялись в «Коммерсанте» делом первостепенной важности. Источники, в полном соответствии с «западничеством» «Коммерсанта», именовались «нюсмейкерами». Сегодня это слово прочно вошло в русский язык, но в конце 1980-х — начале 1990-х годов и слово, и понятие были в новинку. О том, как осваивалось и осмысливалось понятие источника информации, см. также в интервью portalу slon.ru Сергея Пархоменко, одного из самых ярких политических журналистов первой постсоветской поры: «Журналисты проиграли дуэль власти». Интервью Сергея Пархоменко, 29 сентября 2009 года. — <http://slon.ru/articles/142205/>

не на что покупать бумагу, нечем платить за распространение и т.д. Гигантские перестроечные тиражи упали до крайне низкого уровня, из повседневной жизни ушли привычка к ежедневному чтению газет и само понятие общенационального общественно-политического издания.

Забегая вперед, отметим, что ни то, ни другое так и не вернулось в Россию. К концу первого десятилетия 2000-х годов единственной ежедневной «газетой, которую читают все», то есть изданием общенационального масштаба, осталась «Комсомольская правда», превратившаяся в издание таблоидного толка. Не восстановился и институт подписки: она составляет крайне малую часть по сравнению с розничной продажей. Это стало одной из причин — хотя и не единственной — маргинализации печатной прессы общественно-политического содержания. Последняя тенденция носит общемировой характер и связана с распространением интернета и в целом новых СМИ. Но в России снижение роли газет и журналов, освещающих политические новости, дополнительно усугубляется низким исходным уровнем тиражей¹⁷, а также особенностями политической жизни и общественных унастроений.

В начале 1990-х годов в России полным ходом шло «первичное накопление капитала». Бывшие советские издания, как и многие другие советские институты, кое-как приспособились к несовершенной рыночной среде. Острейшая борьба без арбитров и правил и в экономической, и в политической жизни отразилась на журналистской практике. Среда порождала грубые нарушения этики вроде заказных публикаций, использования журналистов в «дикий» конкурентной борьбе, целенаправленной дискредитации соперников в политике и бизнесе.

В «Независимой газете», несмотря на популярность ее журналистов и читательский успех¹⁸, коммерческая сторона находилась в плачевном состоянии, газета по-прежнему полагалась на нерегулярные подачи дружественных предпринимателей и нерегулярное же финансирование мэрии Москвы. Огромное значение для выживания

¹⁷ Для сравнения: тираж главной американской газеты «Нью-Йорк таймс» составляет примерно 1 млн экземпляров, а тираж «Коммерсанта» — около 100 тыс. (численность населения США почти в два раза больше, чем численность населения России).

¹⁸ В лучшее время, продолжавшееся, впрочем, недолго (с весны 1991-го по осень 1992 года), тираж приближался к 180 тыс. экземпляров.

газеты имела возможность не платить за типографию «Известий», которая продолжала печатать газету по распоряжению мэрии. Третьяков вызывал все большее разочарование у созданной им редакционной команды. В конце концов значительная часть редакции ушла из «Независимой газеты» и создала газету «Сегодня», собственником которой стал российский магнат Владимир Гусинский. Он взял на себя финансирование издания, освободив журналистов и редакционное руководство от необходимости изыскивать средства на его содержание и заботиться о превращении газеты в прибыльный проект. Для Гусинского владение газетой было интересно, ново, престижно, позволяло увеличить собственный вес в среде российской элиты и продвигать свои деловые и политические интересы (хотя влияние газеты и ее возможности все-таки не стоит преувеличивать).

Хартия журналистов

Разумеется, «порча нравов» поразила не всю прессу. В начале 1990-х годов в России стало складываться профессиональное журналистское сообщество. Оно осваивало роль посредника между гражданами и властью и формировало общие для членов журналистского цеха представления о собственной профессии. Когда после мятежа 1993 года правительство Бориса Ельцина закрыло ряд газет, поддержавших мятежников, журналисты либеральных изданий потребовали отменить это решение. Несмотря на то, что речь шла об идеологических и политических врагах, журналисты сочли необходимым выразить солидарность с коллегами. Требование журналистов было удовлетворено.

В 1994 году группа политических репортеров и обозревателей (в основном бывшие члены «клуба любителей съезда») составила Московскую хартию журналистов. Хартия (группа, участвовавшая в создании документа, стала именовать себя тем же названием), в которой были формализованы профессиональные принципы и стандарты¹⁹, должна была стать кодексом журналистского цеха,

¹⁹ <http://www.charter1994.cjes.ru/>. Летом 1994 года Хартия получила финансирование от Джорджа Сороса в общем объеме чуть меньше 500 тыс. долларов. На эти деньги были организованы закупки и раздача средств индивидуальной защиты репортерам, в основном фотоаграфам, работавшим в зонах вооруженных конфликтов, оплата адвокатских услуг журналистам, находившимся под судебным преследованием местных властей, выплата разовых грантов семьям журналистов, раненных при освещении национальных конфликтов и массовых беспорядков.

регламентирующим его работу изнутри, силами самого сообщества. По всей видимости, этот момент следует считать наивысшей точкой коллективной профессиональной ответственности — впоследствии о Хартии было забыто, как и о цеховой солидарности.

Поначалу заседания группы проходили в специально арендованном помещении в редакции газеты «Московские новости». Когда финансирование прекратилось и платить за аренду стало нечем, журналисты встречались дома у кого-нибудь из коллег. Иной раз в этих квартирах организовывались неформальные «пресс-конференции», на которых приглашенные на ночные сборища политики подвергались форменным допросам о скрытой стороне политического процесса. В ранний постсоветский период политики даже самого высокого ранга охотно присоединялись к журналистской компании и не протестовали против агрессивных расспросов. Подобная открытость длилась недолго: революционная эйфория улеглась, и у политиков пропала охота откровенничать с газетчиками. Они окружили себя пресс-секретарями, неформальной дружбе с журналистами пришел конец. Но возникшая дистанция шла на пользу политическим репортерам, заставляя их самостоятельно искать пути получения информации, которую от них пытались скрыть.

Журналисты по-разному и в разное время осознали необходимость держать дистанцию с политическими источниками. Для кого-то таким рубежом стали события 1993 года, когда на ограниченном пространстве в Москве полыхала настоящая гражданская война. Так, Вероника Куцылло, с первого до последнего дня освещавшая эти события в «Коммерсанте», вспоминает, что после 1993 года прошло ощущение, что «вместе с политиками мы строим демократическую Россию». Именно тогда журналистка поняла, что время дружбы с властью закончилось, отныне ее долг — смотреть на действия тех, кто управляет страной, и писать о том, что знаешь²⁰.

Новые периодические издания, построенные по западным образцам, прежде всего «Сегодня» и «Коммерсант», обращались к ограниченной аудитории продвинутых и вестернизированных читателей. Об этой прессе российский социолог СМИ Всеволод Вильчек сказал, что она «рисует образ страны, какой она должна стать, возможно, когда-нибудь в будущем... (Она) создает картину мира, которая

²⁰ Из интервью Вероники Куцылло в цитированной выше передаче Леонида Парфенова.

держит аудиторию в рамках демократических представлений». Вильчек описывал новое поколение политических журналистов как «ироничных и дерзких... людей из нового, другого мира... оторвавшихся от советского опыта и культуры»²¹. Он говорил о сотрудниках телеканала НТВ, но эти слова в равной мере можно было отнести и к первым печатным изданиям, созданным перед самым крахом коммунизма. Если «Коммерсант» адресовался главным образом к «классу капиталистов», то газета «Сегодня» обращалась в первую очередь к вестернизированной интеллигенции, к той, что предпочитала называть себя интеллектуалами, подчеркивая свое отличие от традиционной советской интеллигенции.

СМИ как частная собственность

В 1994 году список наиболее влиятельных и богатых людей России, составленный «Независимой газетой», возглавил Владимир Гусинский. Он раньше других российских бизнесменов понял значение и перспективы медиа как бизнеса и к середине 1990-х годов стал первым российским медиамагнатом. Гусинский создал полноценный медиахолдинг «Медиа-Мост», в который вошли газета «Сегодня», радиостанция «Эхо Москвы», общенациональный телеканал НТВ, еженедельный журнал «Итоги»²², а также глянцевого издания и другие неполитические медиаактивы.

В середине 1990-х годов пресса чувствовала себя в отношениях с властью свободно и уверенно. У этой свободы было несколько причин. Непримируемое политическое противостояние с коммунистами автоматически превращало президента Ельцина в борника демократических прав и свобод. Если при коммунистах пресса служила орудием государственной пропаганды, то Ельцин должен был предоставить ей независимость²³. Кроме того, либеральные журналисты были его естественными союзниками в борьбе с политической оппозицией.

²¹ Remnick David. Resurrection: The Struggle for a New Russia, New York, Random House, 1997. P. 245. Похожая мысль звучит и в упоминавшейся телепередаче Парфенова: он называет «Коммерсант» «газетой класса, которого нет, строя, которого нет».

²² Автор данного материала была заместителем главного редактора журнала «Итоги» с момента его основания и до радикального «переформатирования».

²³ Об отношениях прессы с президентом Ельциным см., например, интервью Игоря Шабдурашулова portalу slon.ru «Независимая пресса» — это демагогия», 5 ноября 2009 года. — <http://slon.ru/articles/169454/>

Наконец, государство тогда было слишком слабым и не могло приструнить прессу, даже если бы захотело.

Примеру Владимира Гусинского последовали другие представители крупного бизнеса, и в короткое время значительная часть печатных и иных медиаактивов оказалась в частных руках. «Независимая газета» перешла в собственность Бориса Березовского, он же получил контроль над телеканалом «Останкино». Газету «Известия» купили группа «ОНЭКСИМ» Владимира Потанина и компания «ЛУКОЙЛ» Вагита Алекперова. Однако Гусинский был единственным, кто сделал СМИ основным направлением своего бизнеса. Принадлежащий ему медиахолдинг повышал его престиж и влияние, но одновременно был убыточной, как и большинство других ежедневных общественно-политических изданий того времени). Гусинский уделял все большее внимание развитию «Медиа-Моста», планомерно избавляясь от непрофильных активов. Для остальных частных владельцев российских СМИ они были престижной, но не главной собственностью и нередко использовались для продвижения деловых интересов²⁴.

Можно обсуждать, в какой степени тот или иной собственник СМИ вмешивался в редакционную политику, но то, что владелец влиял на позицию журналиста, бесспорно. Однако следует отметить, что понятие «независимые СМИ» имеет смысл лишь во множественном числе: наличие разных зависимостей и влияний в совокупности может создать условия — необходимые, но недостаточные — для работы

²⁴ См., например, воспоминания Михаила Бергера о том, как новый владелец использовал в своих интересах газету «Известия»: «Тогда газетой реально стала управлять группа “ОНЭКСИМ”. И я сразу почувствовал прямой провод. Мне на следующий же день стали звонить и спрашивать: “А зачем ты это напечатал?” — “Как зачем? Это важное экономическое событие”. — “А ты знаешь, — говорит мне представитель “ОНЭКСИМа” на тот момент, — что этот банк — наш партнер”. — “Не знаю и знать не хочу”. ...А “ОНЭКСИМ” тогда чем только не занимался... Это же был не список, а целая энциклопедия — стекольные заводы, заправки, строительные, авиастроительные компании, все что угодно сметал “ОНЭКСИМ” на своем пути. Поэтому список исключений был огромный. А тут еще — друзья и партнеры... На следующий день был еще один звонок. И что? Теперь мне будут звонить по поводу каждого материала? Тогда я понял, что экономический отдел в “Известиях” надо закрывать, иначе он будет на каждом шагу сталкиваться с экономическими интересами владельцев». Интервью Михаила Бергера portalу slon.ru «Жестокое отношение власти к “Медиа-Мосту” помогло развитию медиа-рынка», 8 сентября 2009 года. — <http://slon.ru/articles/127813/>

независимой прессы как института. В этом смысле влияние частных собственников принципиально отличается от монопольного контроля государства над прессой в советскую эпоху и от сегодняшнего контроля Кремля над наиболее массовыми электронными СМИ, имеющими политическое вещание²⁵. В России середины 1990-х годов начали складываться предпосылки для развития института независимых СМИ. При разнообразии собственников и противоречиях (порой крайне острых) их деловых и политических интересов российская пресса отличалась значительным плюрализмом и была независима от государства. Хотя в условиях тесной связи власти и собственности о независимости самих магнатов от государства можно говорить с большой оговоркой, тем не менее значительная часть СМИ оставалась вне государственного контроля.

Существует один, но чрезвычайно важный пример солидарного использования частных СМИ в политических целях. Речь идет о президентских выборах 1996 года, когда крупный бизнес и часть администрации президента Ельцина объединили усилия для того, чтобы обеспечить победу действующего главы государства над коммунистическим соперником Геннадием Зюгановым. Ради этого медиа-ресурсы, принадлежавшие крупному бизнесу, вместо того, чтобы объективно освещать предвыборную кампанию, всеми силами поддерживали Бориса Ельцина и дискредитировали его конкурента.

Отказ от объективности шел вразрез с профессиональными принципами журналистики. Для кого-то агитация за президента Ельцина стала способом неплохо заработать — правительство не жалело средств на оплату кампании²⁶. Но для многих журналистов это был выбор — не политический, а нравственный — между профессиональной этикой и гражданским долгом, который требовал сделать все, что в их силах, для избавления России от коммунистического реванша. «В середине 90-х

²⁵ Мнение Михаила Бергера из цитированного выше интервью portalu slop.ru: «Все, кто работает по найму, кому-то продались. Да, журналисты, попавшие в медиаструктуры к олигархам, продались... олигархам. И это замечательно! Потому что при советской власти мы уже рождались проданными компартии. А тут разрушилась государственная монополия на граждан, их труд. И самые отвратительные олигархи, когда их много, лучше, чем одно прекрасное государство, которое никому не дает сказать слова. Повторю, даже лучшее государство отвратительнее самых гнусных капиталистов, которые просто из-за разности своих интересов дают хоть какой-то плюрализм. Это было начало 90-х».

²⁶ Хоффман Д. Олигархи. Богатство и власть в новой России. М.: КоЛибри, 2007. С. 366–409.

журналистика активно выступила... против коммунистов на стороне Ельцина, — сказал в интервью Михаил Бергер, — это было искреннее настроение. Не сговор, не коррупция... журналисты действительно не хотели возвращаться к выездным комиссиям райкомов партии, ленинским зачетам, госэкзаменам по научному коммунизму... (Они) по велению души и сердца ринулись в политическую борьбу... тогда опасность коммунистической реставрации была высока... могли вернуться коммунисты и был бы чуть улучшенный вариант Северной Кореи... И тогда, взвешивая, понимая это, значительная часть журналистов отступилась от строгих академических правил. Врезалась в борьбу»²⁷.

После успешного завершения кампании и победы Ельцина от солидарности медиа владельцев не осталось и следа. Те, кто в 1996 году сплотился для того, чтобы дать отпор коммунистам, в 1997 году сошлись в острейшей схватке за контроль над собственностью²⁸. В этой войне важнейшим оружием стали принадлежащие магнатам информационные ресурсы. Участие в «информационных войнах» 1997 года подорвало этические основы российской журналистики куда сильнее, чем поддержка Ельцина в 1996 году. Тогда, по крайней мере, часть журналистов, стремясь не допустить победы коммунистов, думала о судьбе страны, а в 1997 году дискредитация «противника» служила исключительно меркантильным интересам владельцев СМИ.

В середине 1990-х годов рынок СМИ активно развивался. Одними из первых в Россию пришли знаменитые западные журналы «Космополитен» (1994) и «Плейбой» (1995), за ними последовали многие другие. Формировались профессионально построенные, современные издательские холдинги. Хотя большинство ежедневных общественно-политических газет по-прежнему оставались убыточными, в некоторых случаях владельцы могли финансировать их за счет более прибыльных изданий. В то же время появилось несколько общественно-политических и деловых еженедельников. Установка на более широкую, не элитарную аудиторию, освоение таблоидного формата обеспечили доходность и популярность «Московскому комсомольцу». Впоследствии в том же направлении двинулась «Комсомольская правда», и тоже весьма успешно.

²⁷ Из цитированного выше интервью Бергера portalu slop.ru. Справедливости ради следует сказать, что с Бергером согласны далеко не все — даже из числа тех журналистов, кто одновременно с ним своими публикациями способствовал победе Бориса Ельцина.

²⁸ Хоффман Д. Олигархи. Богатство и власть в новой России. С. 410–445.

В 1998 году развитие медиарынка прервал финансовый кризис. Для СМИ он обернулся резким сокращением рекламного рынка²⁹, для российской политики стал серьезным потрясением, которое привело к смене правительства, а впоследствии — к постепенному изменению политического курса и способа управления.

Путин и СМИ: восстановление централизованного контроля государства

Заняв высшую должность в стране, Владимир Путин начал укреплять президентскую власть и доминирование государства над обществом, утраченное с крахом СССР. Он высказал решительное намерение восстановить могущество верховного правителя: «В какой-то момент многие решили, что президента как центра власти больше не существует... Я просто сделаю так... чтобы ни у кого таких иллюзий не возникало»³⁰. Сама по себе озабоченность слабостью государства была в тех условиях вполне оправданной — старые институты были разрушены, новые не успели обрести легитимность. Но, в представлении Путина, усиление государства не предполагало укрепления институтов. Напротив, он последовательно ослаблял имевшиеся зачатки институционализованной демократии, вплоть до ее полного выхолащивания, и возвращал государственный патернализм как способ взаимодействия между властью и обществом. Вместо западной системы разделения властей, институциональных сдержек и противовесов, согласования интересов путем публичной демократической процедуры предлагалось вернуться к российской традиции: централизации государственных полномочий на самом верху, закрытой системе принятия решений и надежной защите правящей элиты от политической конкуренции и подотчетности.

Автономные источники власти и влияния, противоречившие такой концепции государственного управления, — парламент, оппозиционные партии, региональные элиты, крупный бизнес и, конечно,

²⁹ По данным АКАР, рекламный рынок в 1995–1997 годах демонстрировал уверенный рост, в 1998 году рост резко замедлился (в сегменте телевидения уже в 1998 году был зафиксирован спад), а в 1999 году объем рекламы сократился на 60%. — <http://www.akarussia.ru/rinok3/?id=78>

³⁰ Геворкян Н., Тимакова Н., Колесников А. От первого лица. Разговоры с Владимиром Путиным. М.: Вагриус, 2000. С. 172–173.

независимую прессу — следовало лишить автономии и поставить под государственный контроль.

В сфере СМИ объектом новой политики стало общенациональное телевидение — бесценный ресурс, позволяющий формировать общественное мнение. Кампания против Гусинского, которому принадлежал крупнейший частный медиахолдинг в России, а главное, общенациональный канал НТВ, началась еще до официального вступления Путина в должность, но резко активизировалась после его инаугурации в мае 2000 года. В результате Гусинский был вынужден бежать из России, а новым хозяином его медиаактивов стал «Газпром» — газовая монополия, фактически контролируемая государством. Власть в первую очередь интересовал контроль над НТВ, но смена собственника имела драматические последствия и для газеты «Сегодня», и для новостного еженедельника «Итоги». Газета была закрыта, а редакция журнала единовременно и в полном составе уволена. «Итоги» продолжили публикацию с новым составом журналистов и радикально иной редакционной политикой³¹. Печатные издания «Медиа-Моста» не представляли собой значимого политического ресурса (в силу малого тиража, ограниченного распространения, элитарной аудитории), а стало быть, Кремль едва ли видел в них угрозу, даже несмотря на их независимую от власти позицию. Они стали «побочным эффектом» операции, целью которой было отнять у Гусинского телеканал НТВ.

Для установления государственного контроля над наиболее массовыми СМИ Кремль избрал метод смены собственника, а не преследование журналистов или увольнение и запугивание редакторов. Такой подход с точки зрения власти имел очевидные преимущества: капиталист-«олигарх» не мог вызвать сочувствия у россиян. Крупная частная собственность так и не была легитимирована в российском общественном сознании. В глазах соотечественников всякий, кто внезапно разбогател и стал владельцем значительных активов, был «кровопийцей», хищником, ограбившим народ, так что лишить его собственности, пусть даже и неправовым путем, казалось справедливым.

³¹ Подробнее о судьбе «Сегодня» и «Итогов» и всей долгой и сложной операции по передаче «Газпрому» медиахолдинга Владимира Гусинского см. в цитированном выше интервью Сергея Пархоменко portalу slon.ru, а также: Lipman M., McFaul M. Putin and the Media // Putin's Russia: past imperfect, future uncertain / Edited by Dale R. Herspring. — 2nd ed. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

Снискать сочувствие сограждан могли бы журналисты, но именно поэтому они практически не становились объектом преследования. Более того, на первом этапе те, кто лишился работы в результате разгрома «Медиа-Моста», могли беспрепятственно продолжить ее в других средствах массовой информации³². Поскольку журналисты не подвергались прямым репрессиям, мало кто из коллег испытывал чувство солидарности с теми, кто оказался в опале. Ни журналистский цех (время Хартии журналистов давно ушло), ни российское общество в целом не видели в кампании против Гусинского и «Медиа-Моста» угрозы для свободы прессы, то есть посягательства на их собственные гражданские права³³.

Доказав свою эффективность, метод смены собственника впоследствии применялся неоднократно. В течение первого срока президентства Путина значительная часть СМИ с политическим содержанием перешла в надежные руки. Следует отметить, что смена собственника не обязательно означает радикальное изменение редакционной политики. Сдвиг в сторону политической лояльности произошел в журнале «Итоги» и газете «Известия», а переход радио «Эхо Москвы» под контроль «Газпром-Медиа» или Издательского дома «Коммерсант» в руки крупнейшего российского магната Алишера Усманова не повлек за собой существенных изменений редакционной линии. Вместе с тем принадлежность лояльному собственнику делает СМИ уязвимым, указывая сотрудникам, что редакционная независимость условна и существует постольку, поскольку власть являет милость и оставляет журналистам свободу высказывания.

Развитие медиаиндустрии и деинституционализация СМИ

Начало 2000-х годов ознаменовалось масштабным перераспределением медиасобственности и бурным развитием медиаиндустрии. Если в самом конце 1980-х — начале 1990-х годов западные модели служили образцом для выработки профессиональных стандартов

³² Позже некоторые из них столкнулись с неявным «запретом на телевизионную профессию». Так, Леонид Парфенов был лишен возможности работать на телевидении, а в течение довольно длительного времени даже появляться на экране; при этом никто не помешал ему возглавить журнал «Русский Newsweek».

³³ http://bd.fom.ru/report/map/projects/finfo/finfo2001/158_10060/of011403

журналистики, то теперь их активно осваивали для развития современного диверсифицированного медиабизнеса. В России сформировалось несколько крупных прибыльных медиахолдингов европейского масштаба, которые, помимо развлекательных телеканалов, радио, периодических изданий, сетевых ресурсов, вобрали в себя издательскую деятельность, кинопрокат, кинопроизводство и пр. Повышение цен на нефть обеспечивало значительный рост экономики, рекламный рынок рос как на дрожжах: в 2006 году — на 30% и составил 6,5 млрд долларов; в 2008 году — уже 10,7 млрд³⁴. В этих условиях возникало все больше новых изданий, главным образом гляцевых и развлекательных — как российских версий известных западных брендов, так и собственно отечественных журналов.

Общественно-политические газеты оказались наименее привлекательным активом для частного бизнеса, и дело не только в том, что политические издания, особенно ежедневные, за редким исключением неприбыльны. Если для магнатов 1990-х годов политическая пресса была ценным активом, который повышал их вес и влияние, то с начала 2000-х годов, когда бизнесу полагалось держаться от политики подальше, такие издания стали обузой, от которой лучше избавиться. Примером «деполитизации» медиабизнеса можно объяснить решение «Проф-Медиа», одного из крупнейших российских медиахолдингов, продать газету «Известия», на тот момент самую тиражную ежедневную политическую газету в стране³⁵. «Мы для себя решили, — сказал владелец “Проф-Медиа” Владимир Потанин в 2007 году, — что бизнес “Проф-Медиа” — исключительно развлекательные ресурсы, ни в коем случае не политизированные. Они лучше капитализируются, менее чувствительны к различного рода начальственным пожеланиям»³⁶.

³⁴ Данные АКАР: <http://www.akarussia.ru/rekl2006/>; http://akarussia.ru/ocenka_2008. Для 2008 года объем рынка указан в рублях — 267 млрд рублей. Средний курс доллара за 2008 год, по данным ЦБ РФ, составил 24,87 рубля.

³⁵ «Известия» были проданы «Газпром-Медиа» в 2005 году, вскоре после того, как главный редактор «Известий» Раф Шакиров лишился должности за «излишне эмоциональное» освещение бесланской трагедии. (См.: <http://www.gipp.ru/openarticle.php?id=6886>). Редакционная политика «Известий» постепенно сменилась на лояльную по отношению к власти, а по характеру освещения газета существенно сдвинулась в сторону таблоида. Позднее основным совладельцем газеты стала «Национальная медиагруппа» Юрия Ковальчука, которого считают человеком, близким к Путину.

³⁶ Ведомости. 10 декабря 2009 года.

Свобода высказывания без свободы прессы

Тем не менее, общественно-политические СМИ продолжают существовать, и некоторые из них — печатные, сетевые, радио и отчасти телевидение с относительно небольшой аудиторией — проводят в той или иной мере независимую редакционную политику. Они отличаются друг от друга отношением к власти: «Новая газета» настроена непримиримо, «Время новостей» занимает более умеренную позицию. «Независимая газета» демонстрирует большую, чем другие издания, осведомленность и доступ к инсайдерской информации. Особое место занимают «Коммерсант» и «Ведомости» — единственные ежедневные издания, которые могут претендовать на звание современной качественной печатной прессы. Только «Ведомости», основанные в самом конце 1990-х годов, сумели составить конкуренцию «Коммерсанту», который на сегодня остается лучшей ежедневной газетой в России, а одноименный Издательский дом — крепким и успешным коммерческим проектом.

Все упомянутые печатные СМИ и некоторые другие создают альтернативную картину российской действительности — совершенно иную по сравнению с федеральными телеканалами. В том же «альтернативном» пространстве, которое можно обозначить как пространство **свободы высказывания**, находятся еженедельные журналы, среди которых «Русский Newsweek», The New Times и «Коммерсант-Власть» предлагают наиболее полное освещение российской и международной жизни. В этом пространстве постоянно появляются интересные, злободневные, нередко разоблачительные материалы. «Альтернативные» издания руководствуются не интересами государственной власти, а собственными представлениями о том, что и как нужно освещать.

Пространство свободы высказывания не так уж мало, если иметь в виду, что помимо печатной прессы в нем работают и сетевые издания, и радио, и отчасти телевидение с относительно небольшой аудиторией. Но это пространство политически маргинально: публикации, которые в нем появляются, не влияют на политический курс и принимаемые решения даже тогда, когда речь идет, казалось бы, о серьезных репортерских материалах. Назовем несколько примеров из широчайшего разнообразия важных тем: публикация в «Ведомостях» подробной финансовой схемы приобретения «Юганскнефтегаза», важнейшего актива компании «ЮКОС»; материалы во многих газетах и еженедельниках о том, как именно проводились спасательные операции в Беслане

и на Дубровке; серия статей в The New Times о том, как высокопоставленные чиновники переправляли огромные суммы за границу. Все эти публикации свидетельствовали о серьезных злоупотреблениях властью, сомнительных политических решениях и практиках, но по существу не имели общественного резонанса и остались без политических последствий. Иными словами, пресса, даже пользуясь относительной свободой, не выполняет своей функции посредника между властью и обществом.

Свобода высказывания необходима, но недостаточна для реализации свободы прессы, если понимать ее как институциональный элемент государственного порядка, как инструмент, с помощью которого общество может добиваться подотчетности от тех, кто управляет страной. Такая свобода возможна только во взаимодействии с другими институтами — подлинной многопартийностью, независимым парламентом, независимым судом. О свободе прессы можно говорить тогда, когда политически значимая информация, появившаяся в независимой печати, может стать предметом обсуждения в органе представительной власти, где оппозиция не даст замять факты, неприятные для правящей партии. В этих условиях, если данные, добытые газетой, убедительно свидетельствуют о злоупотреблении властью, в дело может вступить независимый суд, не подконтрольный никому, кроме закона. В отсутствие такой системы сдержек и противовесов, когда нет публичного политического процесса и нет общественного участия в политике, вопрос о свободе слова или о степени этой свободы — неправомерный вопрос.

Общественное участие — еще одно условие, необходимое для реализации свободы прессы. В России, где общественная активность и способность общества к самоорганизации крайне низки, низок и спрос на гражданские и политические свободы — в частности, на свободу прессы. По мере того, как государство ужесточало контроль над телевидением, интерес к альтернативным источникам информации если и вырос, то незначительно. Подавляющее большинство граждан России убеждены, что от них ничего не зависит, изменить ничего невозможно, а требовать отчета от власти бессмысленно. Разоблачительные публикации в прессе не могут иметь политических последствий, если реакция на них ограничивается циничным «ясное дело, все продажны, тоже мне новость».

Общественная апатия и цинизм — естественная реакция в условиях, когда последовательно устранены механизмы общественного

участия. Образуется порочный круг: нет общественного участия, поэтому нет публичной политики, а раз ее нет, то не в чем и участвовать.

Те печатные (и иные) СМИ, которые проводят относительно независимую редакционную политику, вместе со своей продвинутой, критически мыслящей аудиторией представляют собой нечто вроде «гетто»: внутри почти никаких препон, но выход во «внешний» мир строго ограничен. Каждый реализует свою свободу высказывания, оставаясь на собственном, отдельном «островке». Власть готова мириться с их существованием лишь постольку, поскольку они остаются маргинальными, ни на что не влияют и не представляют для нее опасности.

Маргинальность определяется далеко не только ограниченной аудиторией. Она обеспечивается тем, что относительно независимые СМИ радикально изолированы от федеральных телеканалов, а массовая аудитория, таким образом, «защищена» от нежелательного воздействия. У политических репортеров и обозревателей 1990-х годов тиражи были тоже невелики, но у них была возможность обратиться и к широкой аудитории. Телевидение той поры приглашало пишущих журналистов делиться добытыми материалами и собственными представлениями о происходящем с миллионами телезрителей — формат, позаимствованный у западного телевидения в те времена, когда российское телевидение не находилось под государственным контролем. В ту пору политический процесс вызывал у граждан живой интерес, да и сама политика была живым, публичным процессом. Сегодня пространство свободного высказывания — это параллельный мир, где все другое: иерархия новостей, ньюсмейкеры, стиль, язык. Существование этого мира федеральное телевидение по большей части игнорирует.

Маргинальность усугубляется тем, что в существенном смысле относительно свободные СМИ изолированы от источников информации о принятии решений. Если журналисты лояльных СМИ, прежде всего федеральных телеканалов, не задают «ненужных» и неприятных вопросов, то те, кто мог бы их задать, лишены такой возможности, во всяком случае, в публичном пространстве.

Еще одна важная особенность: разобщенность самих СМИ, которые не образуют единого пространства и за исключением разве что «Коммерсанта» и «Ведомостей» практически не конкурируют друг с другом. В отсутствие конкуренции, актуальные политические

публикации, как правило, ограничиваются одним материалом и одним изданием — не «подхватываются» другими. От этого и еще от того, что источники почти всегда анонимные, достоверные публикации трудно отличить от слухов, сплетен и намеренных сливов. Это дополнительно усиливает ощущение маргинальности, «кухонности» — в смысле ограниченного пространства, каким была советская кухня — единственное место, где шла политическая дискуссия.

Однако власть терпит присутствие СМИ, которые проводят независимую редакционную политику, не от избытка толерантности. В нынешней манипулятивной системе государственного управления они выполняют полезные функции.

Они служат для выпуска пара для той части общества, которая критически смотрит на действия власти, умеет артикулировать свою позицию и интересуется мнением других. Это не возбраняется в сегодняшней России, но с тем условием, чтобы распространение таких мнений и сведений не выходило за отведенные рамки. С точки зрения правящей элиты, в сегодняшних условиях затыкать всем рот более рискованно, чем сохранять ограниченное пространство свободы высказывания.

Они нужны для вывески или витрины: оба лидера — и Владимир Путин, и Дмитрий Медведев — при случае подчеркивают, что в России работает огромное множество разных СМИ, мол, все не проконтролируешь. Это правда, с той существенной оговоркой, что три федеральных телеканала с их неизменным политическим единодушием и колоссальной аудиторией по мощи воздействия бесконечно превосходят все остальные десятки тысяч электронных, печатных, радио, сетевых и прочих средств массовой коммуникации.

Пространство относительно независимых СМИ используется как «стенгазета» для влиятельных игроков из крупного бизнеса и административной элиты, своего рода многотиражка корпорации «Россия». Появление публикации в газете или на популярном сайте — нередко попытка через голову аудитории подать сигнал другим членам элиты и достучаться до Главного читателя и арбитра. Таким образом материал, чаще всего негативный, о конкуренте, сопернике «сертифицируется», с тем чтобы Главное лицо ознакомились с информацией и, возможно, приняло соответствующие меры.

Маргинальность и осознание того, что влияния нет и не будет, существенно снижают привлекательность политической журналистики как профессии — если сравнить нынешнее положение дел

с тем, что было в 1990-е годы. Кроме того, свобода высказывания существует благодаря доброй воле властей, которые, если сочтут необходимым, могут сменить милость на гнев. Никто в точности не знает границ «дозволенного», каждый выбирает для себя приемлемый уровень самоцензуры. Кто-то избегает опасных тем, кто-то разбавляет «дерзких» авторов более лояльными, кто-то дрейфует в сторону таблоидности. Отметим, что две лучшие отечественные газеты — «Коммерсант» и «Ведомости» — являются в большей мере деловыми, чем собственно политическими изданиями. Возможно, такой формат кажется более безопасным.

Функционирование в параллельном пространстве — аудитория есть, а общественного резонанса нет — порождает сомнение в самом смысле существования политической журналистики в сегодняшней России. Почему, собственно, так важно докопаться до истинной сути того или иного события, если эффекта не будет? Приходится либо притворяться, что не замечаешь своей маргинальности, либо изобретать какие-то иные, искусственные смыслы. Все это налагает ограничения на качество, формат и жанр. Но вместе с тем за прошедшие два десятилетия в России все-таки возникла качественная печатная пресса. Правда, скорее можно говорить не о качественных общественно-политических изданиях, которых крайне мало, а о некоторой массе профессиональных журналистов, умеющих работать в мире современных коммуникаций.

Сами СМИ не способны осуществить политические изменения — в частности, возродить политический плюрализм и политическую конкуренцию. Но если мнимая монолитность элит рассыплется, появится политический выбор и общество не захочет больше мириться с доминированием государства, тогда независимая пресса вновь обретет смысл, пригодятся наработанные профессиональные навыки, а свобода высказывания получит шанс превратиться в свободу прессы.

ИСТОРИЯ ТЕЛЕВИДЕНИЯ В РОССИИ: МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ, СВОБОДОЙ И СОБСТВЕННОСТЬЮ

Качкаева Анна Григорьевна

заведующая кафедрой телевидения и радиовещания факультета журналистики МГУ, кандидат филологических наук, обозреватель «Радио Свобода»

*Будущее — в настоящем, но будущее — и в прошлом...
А. Франс*

Со времен революционных преобразований ранних 1990-х в телевизионной системе страны произошли тектонические изменения. Процесс был мучительным. Телевизионная система прошла через децентрализацию, передел собственности, создание сотен частных телекомпаний, через информационные войны, «закат» эры олигархов и усиление — экономическое и идеологическое — государственного влияния. Развивалась индустрия, рос рекламный рынок, трансформировалась программная политика, открывались новые каналы. В последние годы все очевиднее, что моноидеологическую модель советского Гостелерадио практически замещает другая модель — развлекательная идеология коммерческого телевидения, ориентированного прежде всего на прибыль.

Россия — по-прежнему страна телезрителей. Почти 90% населения смотрит телевизор каждый день. Больше половины работающих, возвращаясь домой, либо приходят уже к включенному телевизору, либо включают его, как свет — только войдя в помещение¹.

¹ В 2008 году телеаудитория в России в три раза опережала число пользователей интернета и составляла 90–102 млн человек старше четырех лет в сутки. И хотя далеко не все они (лишь 8–10 из каждых ста) смотрят информационные, тем более, аналитические передачи, способы восприятия и понимания происходящего

Не случайно один из руководителей национального телеканала НТВ призвал считать телевизор холодильником, зафиксировав тем самым важнейшие и новые качества телесмотрения. Оно — аполитичное, досуговое и часто фоновое.

Телевидение «переходного» периода

1985–1990 годы: пролог

У советского зрителя середины 1980-х был весьма ограниченный выбор: главная информационная программа «Время», 90% продукции отечественного производства — в основном общественно-политических и культурно-просветительских программ; трансляции съездов, концертов к датам, хоккейных и футбольных матчей, соревнований по фигурному катанию; редкие западные фильмы, прошедшие цензуру; никакой рекламы. Центральное телевидение в то время было воплощением авторитарного, идеологического телевидения, которое, с одной стороны, работало как государственно-монополистическое предприятие, с другой — выступало ретранслятором неидеологических высоких образцов отечественной культуры (классическая музыка, театральные постановки). Телевидение финансировалось целиком из бюджета, управлялось административными методами, 90% продукции выходило в записи. Неповоротливая машина Гостелерадио стремительно дорожала по мере увеличения объемов вещания, развития наземных и спутниковых линий связи и растущей стоимости оборудования.

Эру гласности первыми ощутили читатели периодики. В 1986–1987 годах гласность стала прорываться и на телеэкран. Первые телемосты с Америкой, молодежная программа «12-й этаж», ленинградское «Пятое колесо» (1986), программа «Взгляд» (1987), прямые эфиры утренних и ночных передач, общественные дискуссии в прямом эфире, трансляции съездов народных депутатов и альтернативная генеральной программе «Время» новая информационная передача ТСН (1989).

в конце первого десятилетия XXI века в большей мере определяются ТВ. См. подробнее: Российское телевидение между спросом и предложением: В 2-х т. / Под ред. А.Г. Качкаевой и И.В. Кирия. М., 2007; Mickiewicz Ellen. Television, power and public in Russia. Cambridge University Press, 2008.

С 1986 по 1988 год объем прямого вещания на Центральном телевидении увеличился почти в 30 раз. В 1990 году в недрах ЦТ по приказу председателя Гостелерадио было создано первое хозрасчетное предприятие с правами юридического лица — коммерческий канал «2x2». Лед тронулся².

1991–1994 годы: телевидение революции и периода первоначального накопления капитала

Децентрализация телевизионной системы обозначилась в конце 1980-х годов и завершилась в 1994 году с ликвидацией «Останкино» — так после перестройки назывался «Первый канал» ЦТ. Государство практически утратило функции идеологического и финансового контроля.

Событиями общенационального масштаба стали:

- создание в 1990 году Российского телевидения на базе второй программы ЦТ, оппозиционного союзному вещанию; канала «2x2», на котором появилась первая примитивная реклама; распад Гостелерадио в 1991 году и рождение ТВ-6 (на первом этапе совместное детище одного из прогрессивных функционеров Гостелерадио Эдуарда Сагалаева и создателя CNN Тэда Тернера);

- рождение НТВ в 1993 году. Этот период — лучшие годы талантливой и амбициозной команды НТВ;

- возникновение практически во всех регионах страны местных частных телекомпаний.

После митингового прорыва перестройки и гласности именно в эти годы, совпавшие с периодом приватизации, были заложены основы журналистики, ориентированной на западные модели. Тогда же обозначилось основное противоречие в развитии индустрии следующего десятилетия: государственные телерадиокомпании не были готовы конкурировать с мобильными и динамично развивающимися коммерческими станциями. Ситуация усугублялась «феодализацией эфира на местах».

² Подробнее см.: Очерки по истории Российского телевидения. М., 1999; Телевизионный бизнес. М., 2001; Муратов С.А. ТВ — эволюция нетерпимости (история и конфликты этических представлений). М., 2001. Различные аспекты трансформации системы масс-медиа в России рассмотрены в работах Р.А. Борецкого, Е.Л. Варгановой, Я.Н. Засурского, И.И. Засурского, В.Л. Цвика.

В 1990–1993 годах госканалы и в центре, и в регионах накрыла рыночная стихия: движение денежных рекламных потоков никем не контролировалось. Рекламный бартер³, когда за программы и фильмы расплачивались рекламным временем, которым каждый независимый производитель торговал по своему усмотрению, демпинговые схемы, пренебрежение лицензионными правами и таможенными правилами ввоза западной продукции – все это заложило основы будущего благосостояния многих независимых производителей и крупных рекламных агентств.

К концу периода децентрализации телевидения (1995 год) начался первоначальный раздел рынка средств массовой информации теми представителями бизнеса, которые раньше других оценили его преимущества. На слуху – независимые телевизионные производители, сделавшие в хаосе перехода от одной модели к другой свои

³ Коротко суть этого явления на телевидении состояла в покупке минуты рекламы по минимальной цене, которая оценивалась на глазок, и последующей ее перепродаже по более высокой цене. Процент, который поставщик (производитель или посредник) отчислял телекомпаниям за возможность размещать рекламу в своих программах, выплачивался с минимальной суммы, то есть с той, по которой рекламное время было куплено у «Останкино». Перепродавалось и свободное время, которое оставалось у производителей программ и за которое они не были обязаны отчитываться перед телекомпанией. По схеме бартера велась и закупка кино. В справке Контрольного управления администрации президента РФ «О результатах проверки финансово-хозяйственной деятельности РГТРК “Останкино” за 1993 год» сказано: «...В договоре без соответствующих экономических расчетов предоставлено этому агентству (“Премьер СВ”. – А.К.) 120 минут рекламного времени на 30 серий фильма (сериал “Твин Пикс”. – А.К.), что по самым минимальным расценкам составляет около 596 млн рублей при общей стоимости проката фильма 159 млн рублей. Более того, рекламному агентству “Премьер СВ” передано эксклюзивное право на подбор и размещение рекламы в принадлежащее компании время (180 минут) со скидкой расценок на 30%, в результате чего агентству предусмотрены дополнительные доходы в сумме 273 млн рублей». Доходило до курьезов. Когда в 1993 году попытались снять программу «ЛОТТО-миллион» (если бы не дальнейшие перемены на «Первом канале», программа могла бы быть в эфире и в наши дни – договор был заключен на 30 лет), на имя тогдашнего председателя «Останкино» Вячеслава Брагина из президентской канцелярии пришло официальное письмо с требованием вернуть передачу в эфир. В уголке этого документа в адрес руководителя «Первого канала» было размашисто выведено: «Не балуй! Б. Ельцин». (См. подробнее: Качкаева А. Укрощение «джинсы». Краткая финансовая история «Первого канала» // Журналист. 1997. № 10. С. 33–37).

капиталы: «Вид», АТВ, РЕН⁴, крупные рекламные агентства «Видео Интернешнл» и «Премьер СВ», группы Березовского и Гусинского, которые тогда жестко конкурировали друг с другом.

1994–1996 годы: передел госсобственности и формирование новой пропагандистской системы

Этот этап начался в январе 1994 года с предоставления частному каналу НТВ шести часов для вещания на «четвертой кнопке» ЦТ и с акционирования в декабре 1994 года «Первого канала» – телекомпании «Останкино». Создание телевизионного кентавра под названием «Общественное российское телевидение», которое формально контролировалось государством, а фактически – бизнесменом Березовским (он лично никогда не был собственником ОРТ), – символ этого этапа.

За три года в результате политических интриг и лоббистских усилий новых владельцев СМИ не раз менялся статус основных общенациональных телеканалов (1995–1996 годы), президентскими указами телерадиовещание постоянно «совершенствовало»: государственные

⁴ К началу 1990-х годов главные редакции «Первого канала» ЦТ были превращены в студии или творческие объединения. Всего их было 12. Некоторые получили статус юридического лица, что позволяло учреждать собственные коммерческие подразделения. Между этими 12 студиями и был поделен эфир «Первого канала»: программы «Новой студии» (общественно-политическое вещание) выходили в эфир по понедельникам, а программы студии «Эксперимент» (молодежная тематика) – по пятницам. Почти все директора останкинских студий одновременно оказались владельцами и учредителями коммерческих фирм, образовавшихся в рамках или на базе творческих объединений все еще государственного ТВ: руководитель «Новой студии» стал директором фирмы «Авторское телевидение», директор студии «Эксперимент» – одним из учредителей телекомпании «Вид» и т.д. Параллельное существование государственных и «независимых» структур было выгодно первым телевизионным бизнесменам: производящая структура не тратила денег на оплату эфира и производственных мощностей – она получала все это по договору о совместном производстве с одной из 12 студий; «независимый» руководитель студии «Останкино» (по совместительству владелец коммерческой фирмы), по сути, покупал программы сам у себя; в обеих структурах, как правило, работали одни и те же люди, поэтому зарплату они получали в двух местах; цену программы, по которой производитель продавал ее каналу, старались завязать – чем выше цена, тем больше рекламы можно было выторговать. Так, в ситуации «скудного» госфинансирования и попыток поддержать телевидение, помимо бюджета, родилась практика расплачиваться с независимыми производителями рекламным временем.

телерадиокомпаниями то акционировали, то превращали в унитарные государственные предприятия, то приравнивали к учреждениям культуры. На авансцену выдвинулись организаторы – бизнесмены, обеспечивавшие вещание в условиях полуразрушенной экономики инвестициями, полученными за счет кредитов и бартерных сделок с государственной правящей элитой. Телевидение вводило новых медиаладельцев во власть.

1996 год стал поворотным для развития российской медиасреды. Фронт «За Ельцина» не только оказался успешным⁵ с точки зрения сохранения власти правящей элиты, но и принес его идеологическим бойцам вполне ощутимые экономические результаты. После выборов НТВ Владимира Гусинского получило весь четвертый канал, бизнесмены Борис Березовский (контролировал ОРТ) и Михаил Лесин (совладелец телекомпании «Вид») – должности в Совете безопасности и администрации президента.

Казалось, что к концу 1996 года новые «правила игры» на телевизионном рынке выработаны. После многочисленных телевизионных склок и громких убийств⁶ национальный эфир практически поделили, закончилась варварская битва за рекламу. После принятия в 1995 году Закона «О рекламе» дикий и вороватый рынок стал приобретать цивилизованные формы. С ужесточением в 1995–1996 годах контроля над правовой стороной регионального вещания большинство телеканалов было вынуждено перейти к наполнению эфира в основном лицензионной продукцией. Эти процессы, во-первых, способствовали возникновению и развитию телевизионных сетей, во-вторых, позволили региональным вещателям предлагать столичным дистрибьюторам свои рекламные возможности в обмен на программы. Началось осваивание регионального рекламного рынка.

В те годы сложилась система вещающих и телепроизводящих организаций, определились контуры основных телевизионных сетей⁷; рекламный рынок поделили два рекламных агентства – «Видео Интернешнл» и «Премьер СВ». Гибридная полугосударственная

⁵ Кампания 1996 года была срежиссирована по законам западных предвыборных проектов, и ее организаторов консультировали американские технологи. По сути, это была первая полномасштабная война телевидения против политических противников демократической власти.

⁶ 1 марта 1995 года был убит первый директор ОРТ Владислав Листьев. Убийцы и заказчики до сих пор не найдены.

⁷ Старейшие – СТС, ТНТ, РЕН ТВ.

получающая телевизионная система ощутила себя новой политической силой с собственной телевизионной элитой и стратегическими задачами

Президентская кампания 1996 года, безусловно, ускорила политизацию рынка СМИ. Далекие от медиабизнеса предприниматели именно после выборов осознали, что владение СМИ, особенно в разгар политических кампаний, приносит деньги, позволяет сохранить статус-кво, а главное – сулит серьезные политические дивиденды вроде личных связей и влияния на высших чиновников, то есть становится важным политическим ресурсом. После 1996 года бизнес-элита все настойчивее стала брать на себя роль новых российских идеологов.

1996–1999 годы: активизация политических капиталов и информационные войны

За годы реформ государственное телевидение так и не нашло своей ниши в разделении труда с частными компаниями и не приблизилось к модели общественно-правового вещания. Более того, утвердился особый вид концентрации – политической или бюрократической, когда партия власти – государственные чиновники, руководители администраций, губернаторы, мэры независимо от политических пристрастий на деньги налогоплательщиков или подконтрольных им местных коммерческих структур – стала учреждать, поддерживать и дотировать региональные СМИ. За минувшие с начала 1990-х годы так и не удалось разработать открытую государственную информационную политику, когда любому важному изменению в вещании предшествуют дискуссии, исследование альтернатив, публикация планов реорганизации и их обсуждение в печати и парламенте. Не удалось создать ни сильных общественных органов для надзора за порядком в эфире, ни влиятельных профессиональных ассоциаций.

Банкиры и бизнесмены, объединившиеся в 1996 году для переизбрания Ельцина против угрозы коммунистического реванша, грозившего им потерей власти и капитала, разбились после выборов на враждующие лагеря в борьбе за остатки неприватизированной государственной собственности и влияние на власть. Все это привело к тому, что неизбежная конкуренция между СМИ и стоящими за ними силами приняла в России уродливую форму информационных войн.

В 1996 году в российских СМИ появились понятия «семибанкирщина», «экономическое Политбюро», «олигарх». На головы миллионов зрителей обрушился поток компромата, связанного с противостоянием «банкиров-олигархов» (ОРТ, НТВ) и защищавшихся «реформаторов» (ВГТРК). Информационно-пропагандистские кампании имеют общий сценарий: начинаются с утечки, «раскрутки» компромата в СМИ, а завершаются кадровыми перестановками в правительстве и президентском окружении. Информационные войны сопровождали отставку правительств Виктора Черномырдина, Сергея Кириенко, Евгения Примакова.

В сентябре 1997 года после вызвавшей публичный скандал продажи части государственного холдинга «Связьинвест» президент Б. Ельцин пригласил в Кремль шестерых крупных бизнесменов и потребовал от них прекратить «поливать грязью» друг друга и министров правительства. Таким образом, в 1997 году Ельцин впервые косвенно, но публично признал, что редакционная политика центральных российских телеканалов отражает финансовые интересы ряда групп.

В итоге под разрушительным ударом оказались не столько банкиры и политики, сколько само российское государство. Нарботанный в начале перестройки престиж журналистской профессии начал стремительно падать. Возникли понятия «персонифицированная пропаганда» и «политический заказ». Влиятельные телевизионные обозреватели, отбросив элементарные нормы профессиональной этики, не скрывали, что выполняют роль рупора конкретного олигарха или политика.

Политическая целесообразность выборов 1996 года, похоронившая романтическую идею 1990-х о независимой прессе, приватизационные войны 1997 года, кризис 1998 года и, как следствие, обвал рекламного рынка чрезвычайно усилили политизацию телевидения, которая, в свою очередь, «медиатизировала» политику. По сегодняшним оценкам аналитиков, 50% бюджетов СМИ 1995–1998 годов имели политическое происхождение.

К 1994–1999 годам вполне применима формула политологов-бихевиористов — сторонников поведенческой концепции власти: «Политическая арена есть рынок власти» и означает, что «те, кто контролирует собственность, обязательно будут стремиться превратить доллары в голоса избирателей, свою собственность — в политическую власть. Бизнес — диктатор в семье власти». Эти слова написаны американистом давно и не про Россию. Но эти пять лет российской истории —

наглядная иллюстрация того, как при активном участии власти ростки политической демократии превращались в олигархию, а сама власть становилась главным экономическим ресурсом.

1999–2000 годы: активизация государства

Этот этап наметился еще в 1998 году с создания единого производственно-технологического комплекса ВГТРК, а затем — соответствующего министерства. Созданием махины ВГТРК государство вроде бы намекало, что намерено превратиться в эффективного собственника разрозненного телевизионного хозяйства; упорядочить отношения вещателей и связистов; активнее действовать в области лицензирования. Проводником новых инициатив выступал недавний «олигарх» министр печати Михаил Лесин. Поэтому во всех этих начинаниях тогда усматривали только очередной передел рынка и недобросовестную конкуренцию.

С одной стороны, Лесин рассуждал как рыночник: «За 10 лет мы не сформировали рынка СМИ: у нас не продаются акции, у нас не продаются предприятия. У нас они не погибают. Ни одно СМИ не обанкротилось». С другой — к началу 1999 года стала вырисовываться иная, чем прежде, политическая линия: государственную телевизионную систему усиливали организационно и финансово для укрепления идей государственности. Приближались парламентские и президентские выборы. Причем группы Березовского и Гусинского, сплотившиеся в 1996 году, на этот раз оказались по разные стороны баррикад. Первый «ставил» на Путина, второй «играл» против него. В результате — очередной виток разрушительной информационной войны. События конца 1999 — начала 2000 годов — взрывы домов в Москве, вторая чеченская война, «дело Бабицкого» — вернули в информационное поле понятия «государственная пропаганда», «национальная идея», «наши — не наши».

После победы Путина на президентских выборах конфигурация на телевизионном рынке серьезно изменилась.

2000–2001 годы: закат эры олигархов

Драму НТВ, которая завершилась весной 2001 года сменой основных владельцев и менеджмента телекомпании, можно считать финалом бурного, революционного десятилетия в развитии телеиндустрии России.

По масштабности, количеству и разнообразию операций давления история борьбы с «Медиа-Мостом» Владимира Гусинского уникальна. Длилась она с весны 1999 по весну 2001 года. Кремль и исполнители «оздоровительных» процедур — прокуратура, ФСБ, суды — говорили исключительно об экономической подоплеке происходящего с «Медиа-Мостом», а Гусинский и его защитники настаивали на политической версии преследования. Истина, как всегда, была посередине. Неизвестно, как развивалась бы эта история, если бы Гусинский договорился с властью, как в 1996 году. Но он этого не сделал, и ему напомнили, как много он занял у полугосударственного «Газпрома». В том, что в деле «Медиа-Моста» была политическая составляющая, в конце концов признался даже Альфред Кох, который в этом споре «хозяйствующих субъектов» представлял «Газпром-Медиа».

Накануне решающей битвы за медиаимперию Гусинского, осенью 2000 года, консультант президента Владимира Путина Глеб Павловский провозгласил «крушение СМИ демократической республики и закат эры олигархов». В этой фразе политического технолога в утрированной форме выражена сущность изменений в сфере массовой информации после Ельцина. К весне 2001 года двух главных медиаолигархов прежней эпохи в стране уже не было, в последующие два года их постепенно, но настойчиво выдавливали на политическую и медийную периферию.

Изматывающая двухлетняя война вокруг «Медиа-Моста» и «крушение олигархов» имели несколько последствий. С разгромом «партии НТВ», каким бы ни было отношение к Гусинскому, идеи «действующей демократической оппозиции» и «свободы слова» окончательно потеряли актуальность для многих граждан. Как результат акции против НТВ — снизилась «сопротивляемость» региональных телекомпаний административному давлению на местах. Например, некоторые частные владельцы поддержали идею создания окружного телевидения, создаваемого под патронатом представителей президента в семи федеральных округах.

С идеологической точки зрения идея нового, сильного, корпоративного государства (определения в СМИ разнились) стала воплощаться в деятельности телевидения под лозунгом конструктивного диалога и сотрудничества с властью. Диалог, сотрудничество, лояльность — новые характеристики информационного поля того периода. Они принципиально отличались от характеристик минувшего анархического, агрессивного информационного десятилетия.

В стране снова поменялась правящая элита: амбициозных олигархов сменили профессиональные бюрократы, сделавшие карьеру в минувшее десятилетие. «Усмирение» слишком самостоятельного бизнеса происходило по одной схеме: менеджеров или владельцев в государственных интересах с помощью судов, проверок и обысков устранили от управления. Новая правящая элита постепенно приучила страну к необходимости вмешиваться в информационный процесс на основании недоверия к коммерческим «нелояльным» СМИ.

Телевидение времен стабильности и усиления государства

2002–2004 годы: модернизация власти и усиление государственной бюрократии

«Пресса должна знать свое место» — в этой незамысловатой формуле выражена суть взаимоотношений власти и СМИ времен Владимира Путина. На общенациональном рынке все скандалы смириваны. ОРТ, так и не став ни общественным, ни частным, формально опять превратилось в Первый государственный канал, сохранив ширму смешанной формы собственности. В 2003 году ОАО «ОРТ» («Первый канал») в целях обеспечения безопасности и защиты нравственности, здоровья и прав граждан попало в перечень 56 стратегических акционерных обществ наряду с военными и оборонными.

Борису Березовскому с 1995 года, по сути, разрешили арендовать главную государственную кнопку страны. После того как он вынужденно отказался от контроля над ОРТ, лишней раз подтвердилось, что полугосударственная форма собственности ОРТ — миф. Как, на каких условиях перешли акции, формально связанные со структурами Березовского, другим частным владельцам? Какие банки входят в консорциум ОРТ-КБ? Что такое мифические ООО «РастрКом-2002» и ООО «ЭберЛинк-2002»? Кто стоит за ними и почему именно эти компании получили 49% акций крупнейшей телекомпании страны и Европы?

Никаких тендеров, никаких сообщений о продажах и зафиксированных сделках не было, кроме слухов и неподтвержденной информации о том, что «отступные» — 50 млн долларов — Борису Березовскому заплатил его бывший партнер Роман Абрамович и подконтрольные

именно ему структуры формально остаются лояльными держателями частного пакета акций «Первого канала». С переподчиненного в интересах государства и новой элиты «Первого канала» не особенно требуют 100-миллионный долг, выданный еще в 1998 году под залог акций (как теперь выясняется, чтобы в условиях обрушившегося рынка выдержать жесткую, в том числе политическую, конкуренцию с НТВ). Канал (или, может быть, государство как основной акционер) вроде бы исправно платит проценты по этому кредиту.

Канал «Россия», сознательно став державно-государственным, четко обозначил свое место в телевизионной иерархии — главного государственного пропагандиста. Экономически холдинг ВГТРК по-прежнему кентавр, потому что, получая бюджетное финансирование (радио, региональные ГТРК, оплата сигнала второго канала для городов с населением менее 200 тыс.), выступает как участник рынка, зарабатывающий на рекламе. Но именно канал «Россия» в 2003 году объявил о том, что намерен отказаться от бюджетного финансирования и жить только за счет рекламы, доходы от которой в том числе помогают содержать канал «Культура» без рекламы. Государственное телевидение запустило русскую версию «Евроњьюс», войдя в состав этого европейского вещательного консорциума и став одним из его крупнейших акционеров (16% акций), и круглосуточный информационный канал в России. Государственное телевидение реализовало идею тематических специализированных каналов («Спорт», «Бибигон»).

Борьба за ТВ-6, как лакмусовая бумажка, окончательно проявила отношение новой правящей элиты к крупным негосударственным СМИ, принадлежавшим опальным «олигархам» Мартовский (2002 год) конкурс на «шестую кнопку» (признан незаконным в 2003 году) подвел черту еще под одной чередой политико-экономических действий: иск миноритарного акционера «ЛУКОЙЛ-гарант» (отозван в январе 2003 года); отключение ТВ-6 по решению судебного пристава, которое отменено спустя год; вещание «НТВ-Плюс» по договоренности; конкурс на шестую метровую частоту, когда еще не аннулирована лицензия МНВК, а судебная тяжба продолжалась; создание «некоммерческого партнерства» журналистов и бизнесменов под присмотром политических тяжеловесов Аркадия Вольского и Евгения Примакова. Все эти действия, тем не менее, были «осенены» решениями судов, федеральной конкурсной комиссии и Министерства печати.

Накануне конкурса на «шестую кнопку» (2002 год) министр печати Михаил Лесин в интервью «Радио Свобода» признал, что

частные СМИ стали слабее за последние два года. Это признание свидетельствует о том, что произошло «переворужение» власти и государственной бюрократии, получившей мощный информационный ресурс в виде общенациональных государственных и государством контролируемых каналов. Но одновременно в те же дни министр сделал исторические заявления о желании государства сокращать присутствие на рынке СМИ и о необходимости создания в России общественного вещания.

Вроде бы впервые за минувшее десятилетие чиновник такого уровня говорил о практической задаче «по информационному разоружению власти». Однако представления об «общественном» не шли дальше того, что Лесин называл «общественным телевидением с натяжкой». Инициированный Союзом журналистов России и внесенный на рассмотрение в Госдуму осенью 2002 года Закон «Об общественном телевидении» не нашел поддержки у властных элит и кураторов из правительства. И неудивительно. Общественное телевидение не интересовало ни государство — монополиста в сфере СМИ, ни напуганный медиабизнес. Рекламный рынок рос, но реальных крупных собственников на нем по-прежнему практически не было, и государство-монополист передавало другим монопольным структурам свои права «по договоренности».

Дробление и разукрупнение информационно-политических группировок (пример — ТВС) вполне в духе этой новой линии. Разных частных СМИ должно быть много (в самом, например, коммерческом секторе СМИ — радио — более 80%)⁸. Но возможности их влияния не должны быть выше, чем у контролируемых государством медиа.

Летом 2002 года стало известно о продаже Владимиром Гусинским оставшихся у него акций «Медиа-Моста» компании «Газпром-Медиа». Его фамилия перестала фигурировать в списке владельцев российских средств массовой информации. «Газпром-Медиа» получил полный и окончательный контроль над 26 компаниями бывшего «Медиа-Моста», в том числе НТВ, «НТВ-Плюс», «Эхо Москвы», ТНТ. Двухлетняя тяжба, сопровождавшаяся обысками, арестами,

⁸ За 1999—2004 годы российские власти выдали более 6000 лицензий на вещание теле- и радиоккомпаниям. По данным МПТР, на январь 2004 года в России насчитывалось около 3200 телерадиоккомпаний, примерно 1000 из них считались независимыми от государства с точки зрения прав собственности.

личными драмами нескольких журналистских коллективов, судами и многочисленными скандалами, завершилась.

Для «Газпром-Медиа» покупка долей Гусинского и выкуп своих долговых обязательств — сделка выгодная. Она помогла компании избавиться от «неконструктивного акционера» и консолидировать капитал, что, в свою очередь, усиливало позицию на переговорах, если «Газпром» все-таки начал бы избавляться от всех своих непрофильных медийных активов, как было обещано в 2001 году.

Правда, к концу 2002 года выяснилось, что газовый монополист не собирался избавляться от своей новой собственности. Его сделка с банком «Еврофинанс», который финансовые аналитики называли квазигосударственным банком, означала: «новая элита» не торопилась выпускать из рук бывшую собственность Гусинского (51% акций «Газпром-Медиа», в том числе и НТВ, — у «Газпрома»; 49% — у «Еврофинанса», который в этой сделке выступал как будто бы номинальным держателем акций). Стратегия газового монополиста в отношении других медиаактивов осталась туманной: прекратила существование сеть «АСТ-Прометей», но подразделениями газовых компаний по-прежнему были около 20 телекомпаний и телестудий, которые так и не превратились в бизнес-предприятия, сохранив за собой метафорическое название — «телевидение трубы» (расположены в некогда вахтовых городах нефте- и газодобычи).

Недоброжелатели и конкуренты Бориса Йордана⁹, которого еще в 2001 году называли не иначе как «захватчик», уже в 2002 году отдали должное бизнесмену. Он без шума и на выгодных условиях (при помощи своего партнера и юриста по образованию Рафаэля Аكوпова) договорился с Гусинским, сумел сохранить канал НТВ, который, несмотря на дурные предсказания, поднялся из тяжелого состояния на вполне конкурентоспособный уровень и не превратился в откровенный рупор власти. Все это, правда, не помогло, а даже помешало Йордану сохранить позиции в медиабизнесе. Американский финансист слишком рано почувствовал себя хозяином, хотя был всего лишь нанятым менеджером, которого пригласили выполнить не слишком чистую работу. В январе 2003 года понадобилось лишь шесть дней, чтобы руководство «Газпрома» рассталось с господином Йорданом, расторгнув контракт и заплатив отступные (по сведениям прессы, 13 млн долларов).

⁹ Борис Йордан — генеральный директор НТВ с 2001 по 2003 год.

На перепутье. В начале XXI века телевизионная индустрия, несмотря на драматические события НТВ, ТВ-6, ТВС, все еще была на перепутье, нелояльных бизнесменов приструнили, но жесткая «вертикаль», в том числе информационная, была еще не до конца установлена. Индустрия начала с очевидностью демонстрировать успехи¹⁰. В 2000 году индустрию, как сейчас принято говорить, «размял» российско-американский диалог в области предпринимательства СМИ. После встречи некоторых его участников с президентами Владимиром Путиным и Джорджем Бушем диалог плавно перетек в общероссийскую конференцию. Власть диалог поощряла, отрасль не противилась. На конференцию впервые за десять лет собрались 800 руководителей СМИ, вроде бы всерьез заговорили об уходе государства с рынка и о необходимости реформ¹¹, выработали рекомендации. Советское слово «отрасль» заменил термин «индустрия», был создан Индустриальный комитет, в который вошли руководители крупнейших изданий, телекомпаний и радиостанций. Правительственные наставники настойчиво подгоняли и ускоряли сложный процесс самоорганизации. Поваяло новым законом о СМИ.

Осенью 2002 года грянул «Норд-Ост»¹². Менеджеры отошли за кадр, на авансцену вновь вышли журналисты. Замаячили поправки к законам «О средствах массовой информации и «О терроризме».

¹⁰ В 2002 году, например, сетевой развлекательный неполитический канал СТС (детище американской компании «Стори ферст» и российской «Альфа-групп») впервые перестал быть дотационным, выйдя на самоокупаемость. В 2004 году генеральный директор СТС, украинец Александр Роднянский впервые на постсоветском пространстве и первым из отечественных менеджеров признан западным бизнесом и назначен главой «Стори ферст», владевшей более 40 теле- и радиостанциями в Восточной Европе. Украинское прошлое и связи с Западом позже сослужили недобрую службу Роднянскому, который долго не мог стать «своим» для медиаиндустрии.

¹¹ «Государство должно резко ограничить свое присутствие на рынке, прекращать быть главным игроком. Формула “одна газета, одно информагентство, один телеканал, одна радиокомпания” рассматривается нами как наиболее приемлемая. ...Мы должны организовать это как постепенный обдуманый процесс, при котором в свободное плавание уйдут не ледоколы государственной собственности, способные нарушить зыбкое равновесие рынка, а компактные маленькие парусники, продажа которых может еще и принести средства в бюджет». (Из выступления М. Лесина на Всероссийской конференции «Индустрия СМИ: Направление реформ», 19 июня 2002 года).

¹² Захват заложников в театральном центре на Дубровке в Москве и последовавший за ним штурм.

Медиаобщество, состоящее из конкурентов, вздрогнуло, скрипя зубами, объединилось, попросило «вето». И президент выдал прессе индульгенцию. Журналистов, правда, публично высек, упрекнув в желании «делать рейтинг на крови» в присутствии их же начальников.

Итак, к концу 2002 года выяснилось, что у свободолюбия в России новое лицо: амбициозный сорокалетний менеджер, который еще не стал владельцем, но имеет опыт, связи, влияние и желание владеть. Так в столице. На местах это за редким исключением робкий и незначительный по численности мелкий собственник, а в основном властный местный губернатор или мэр, который уже давно, владея и управляя, перераспределяет «информационный ресурс».

2003–2004 годы: перестроение политического и информационного поля

Впервые за многие годы политические кампании 2003–2004 годов прошли под девизом, сформулированным в 2003 году одним из руководителей федерального канала: «Скучно — не грязно». Даже летний (2004 год) «скандал с «ЮКОСом» с последующими арестами, отъездами и судами над акционерами компании ничего принципиально не изменил в информационных сценариях.

Лозунги «Россия — для русских» и «Отобрать и поделить» умело поддерживались, а когда надо — микшировались. В этом смысле телевидение в очередной раз доказало свою эффективность. «Кремлевский проект» под названием «Родина» во главе с Сергеем Глазьевым мог быть успешным и непредсказуемым, если бы за две недели до думских выборов «Первый канал» не прекратил масштабную, сквозную (один из лидеров «Родины» мог появиться в воскресный день сразу в трех программах — утром, днем и вечером) кампанию, а в период президентской гонки — не был наложен запрет на появление Глазьева в программах государственных каналов, включая новости (обязательные бесплатные дебаты не в счет).

Две предвыборные кампании — думская и президентская — иллюстрация к еще одному высказыванию крупного телевизионного руководителя: «Мы демократию поддерживаем, но не практикуем». Понятие «административный ресурс» окончательно оформилось и во всех сферах — от бизнеса до информационных кампаний — стало означать одно: связь с влиятельной госструктурой и вольное, если

не сказать циничное, использование законодательства. Предвыборная телевизионная кампания, как и вся политическая кампания, стала имитацией борьбы.

Во время декабрьских (2003 год) выборов в Госдуму (в 2007 году ситуация кардинально изменилась) все партии были представлены на государственных телеканалах¹³. Массированная информационная кампания, проведенная основными каналами (лидеры «Единой России» — по совместительству министры и чиновники — каждый день мелькали на экране, перемещаясь со стадионов в детские дома и прочие социально важные объекты), видимо, имела и побочный результат, связанный с эффектом привыкания. 12% телезрителей признали «партию власти» лучшей в дебатах, хотя «Единая Россия» в них не участвовала.

Президентская (2004 год) кампания была еще более скучной и предсказуемой. Государственные каналы путались в трактовке своей функции, рассказывая о кандидатах в президенты. То ли просто «информировали граждан» о действующем главе государства — в случае почти получасовой трансляции встречи кандидата Путина с доверенными лицами; то ли показывали «самые активные моменты борьбы» — это объяснение применялось, когда некоторым возмущенным кандидатам-аутсайдерам тоже дали возможность показаться на несколько минут с доверенными лицами в прямом эфире.

«Полураспад» мощных олигархических империй, формирование новых медийных группировок, благословленных президентом, внешняя аполитичность рыночного процесса свидетельствовали о том, что в новом политическом цикле второго срока Путина телевизионная индустрия стояла на пороге нового передела — в меньшей степени

¹³ Следившие за ходом кампании аналитики ОБСЕ провели мониторинг и анализ пяти национальных каналов («Первый», «Россия», НТВ, ТВЦ, РЕН ТВ), 12 газет и 12 региональных телекомпаний. В результате на центральных каналах в новостных программах, без дебатов 35–38% эфирного времени было отведено информации о президенте, около 11–13% — деятельности федерального правительства, 11–17% — «Единой России», 11–13% — коммунистам (главным образом в негативном ключе). От 2 до 12% времени в зависимости от канала отводилось «Яблоку», СПС, ЛДПР, Народной партии, Партии пенсионеров. Более сбалансированным, в том числе по соотношению «положительной» и «критической» информации о партиях, выглядел эфир канала РЕН ТВ, хотя присутствие в новостях информации о СПС (до 20%) не вызывало сомнений в его предпочтениях (одним из акционеров РЕН ТВ того времени было РАО «ЕЭС России», возглавляемое А. Чубайсом).

политического: бороться не с кем и не с чем, в большей — экономического. Реформа правительства и отставка кабинета в 2004 году, с одной стороны, позволили фавориту навязать «повестку дня» в финале предвыборной президентской кампании, а с другой — приблизили ощущение передела, легитимизировав смену элит¹⁴.

В 2000 году политический технолог Глеб Павловский так характеризовал Михаила Лесина: «Хороший российский министр обязательно получает от интеллигенции если не пулю, то звание пса режима и душителя свобод. Это как диплом о профессии. Лесин — человек абсолютно адекватный задачам новой власти и свободный от аппаратной дури».

С размахом работая «рубильником», Лесин заслужил звание «душителя свобод», несмотря на то, что рыночник в нем постоянно вступал в противоречие с государственным чиновником. Приблизив «конец эры олигархов», он перестал быть нужным в прежнем качестве обновившейся власти. Заматеревшая государственная бюрократия всегда «пережевывает» и «выплевывает» из своих служивых рядов слишком заметных. Лесин не захотел смириться с ограничением своих полномочий. Когда-то «под него» создавалось Министерство печати. Он явно рассчитывал лично поставить историческую точку, закрыв собственное детище, но эффектной концовки не получилась. Новой политической эпохой оказались востребованы другие министры — не обремененные недостатками и достоинствами людей времен безудержной демократии, информационных войн и первоначального накопления капитала. И все-таки, несмотря на все перекосы рынка и «зачистки» НТВ, ТВ-6, ТВС, именно при Лесине сложилась конкурсная система распределения частот, в 2,5 раза увеличилось количество СМИ, прежде всего в регионах, а медиасфера попыталась осознать себя индустрией. Правда, голос этой индустрии так и не успел окрепнуть.

Новые «служивые». Итак, новые бюрократы, вышедшие из силовых ведомств, окончательно сменили «буржуа» и их лоббистов на ключевых государственных постах, укрепляя статус-кво «служивыми»

¹⁴ Показателен уход министра печати Михаила Лесина, в каком-то смысле олицетворявшего пятилетие на рубеже веков. Он приложил немалые усилия, чтобы произошло «первооружение» власти и государственной бюрократии, получившей мощный информационный ресурс в виде общенациональных государственных и государством контролируемых каналов.

людьми¹⁵. Ректор Московской консерватории, теоретик музыки Александр Соколов возглавил объединенное Министерство культуры и массовых коммуникаций, а ректор Академии балетного искусства имени А. Вагановой Леонид Надилов стал его первым заместителем.

Правда, у слова «служивый» в русском языке есть буквальное значение — военнослужащий или отставной. Именно к этому определению люди, назначаемые после 2004 года в медиаиндустрию, имели непосредственное отношение. Как и Леонид Надилов, новый глава департамента по лицензионной работе министерства Борис Боярсков — из Петербурга. Так же, как и в биографии Надилова, который подтвердил, что служил во внешней разведке (интервью автору статьи на «Радио Свобода»)¹⁶, в официальной биографии Боярскова есть пробел в несколько лет, что обычно указывает на работу в органах госбезопасности. О его причастности к спецслужбам говорит и тот факт, что несколько лет назад кандидатура Боярскова, по данным «Коммерсанта», рассматривалась на пост руководителя службы безопасности Центробанка. В 1990-х годах вице-президент банка «Еврофинанс», отвечавший за инвестиционные программы, в том числе в полиграфии и массовых коммуникациях, Борис Боярсков был назначен на одну из самых важных сфер медиарынка — лицензирование телерадиовещания. Инициатива его назначения, по сведениям прессы, принадлежала группе так называемых питерских силовиков, а решение принималось в Кремле.

Любопытно, что буквально за неделю до этого назначения группа «Еврофинанс» увеличила долю принадлежащих ей акций ОАО «ТРК «Петербург»» до 25,6%, обеспечив себе блокирующий пакет. Основной пакет акций ТРК «Петербург» (23,3%) «Еврофинанс» приобрел

¹⁵ В 2004 году еще не партийный функционер и ненадолго главный редактор нового патриотического канала «Звезда», создаваемого Министерством обороны и уже получившего частоту в Москве, Иван Демидов о будущей редакционной политике канала: «Я глубоко убежден, что в постсоветское десятилетие “заказ” жизни в стране осуществляло “третье сословие” — буржуазия. Это происходило и в политике, и в экономике, и в идеалах, и в СМИ. За последние несколько лет стало понятно, что оно не выиграло конкуренцию за умы народа. Сегодня очевидно, что свой взгляд на нашу жизнь предлагают “служивые люди” — “второе сословие” — государственные чиновники, учителя, врачи, все те, кто служит. Эта идеология традиционная для России». (См.: Ивану Демидову дали армейскую «Звезду» // Известия. 20 марта 2004 года).

¹⁶ Лицом к лицу. Леонид Надилов // Радио Свобода, эфир 6 апреля 2004 года.

у правительства Ленинградской области в августе 2003 года, когда накануне выборов губернатора канал уже перешел под федеральный контроль благодаря замене его руководства менеджерами местной ТРК. Тогда в питерских СМИ прошла информация о том, что представлять интересы «Еврофинанса» в совете директоров телекомпании будет в том числе и Борис Боярсков.

«Еврофинанс» заявлял о «медиаинтересах» после объявления о сделке с «Газпром-Медиа», которая, правда, два года находилась в стадии оформления. Наблюдателям так и осталось непонятным, каким образом и за счет каких средств реструктурирован 600-миллионный долг «Газпром-Медиа» перед «Газпромом», получила ли бывшая «информационная империя» Гусинского, отошедшая к «Газпрому», обещанные «Еврофинансом» 100 млн долларов инвестиций.

Кстати, в момент объявления сделки летом 2002 года один из участников переговоров выразился по поводу нее весьма определенно — «приказано передать». Поэтому так и не ясно, была ли эта сделка на самом деле или вся эта двухгодичная история являлась только «операцией прикрытия». Руководство «Еврофинанса» ни разу не объяснило суть своей стратегии на медиарынке, мотивы вложений. «Еврофинанс» все это время напоминал «федерально-президентского контролера», который выполнял эту функцию до тех пор, пока его медиаактивы не понадобились выбранному лояльному владельцу.

Телевизионное поле и вертикаль власти. Весной 2004 года было окончательно ясно — государство не собирается сворачивать свое присутствие на рынке. Федеральное государственное предприятие ВГТРК стало открытым акционерным обществом со 100-процентным госпакетом, а все входящие в ВГТРК компании — и прежде всего региональные ГТРК — превратились из дочерних предприятий в филиалы ВГТРК, утратив юридическую, экономическую, а в результате — и программную самостоятельность¹⁷. После очередных перетрясок в истеблишменте медиаотрасли глава ВГТРК Олег Добродеев, покинувший

¹⁷ При реформировании местных ГТРК была оптимизирована их структура, упразднены все тематические редакции, кроме новостей, уволены сотни человек, всякая экономическая и программная самостоятельность была упразднена, назначения председателей местных руководителей государственных филиалов перестали согласовывать с губернаторами. Их, как и полпредов, начали назначать из Москвы. Информационное вещание ВГТРК теперь ведется по сетевому принципу — филиалы выпускают «Вести» региона вслед за федеральным выпуском «Вестей» в единой стилистике и с согласованной версткой.

Гостелерадио СССР из протеста, в начале 1990-х годов один из создателей «Вестей», а потом и один из основателей НТВ, высказался категорически против акционирования госкомпании, чтобы не повторить ошибки «начала приватизации», не отдать местные ГТРК «местным финансовым воротилам, а иногда и просто бандитам».

Медиафера того периода, с одной стороны, публична, а с другой — чрезвычайно закрыта. Сделки в других областях экономики гораздо более значительны, сложны и, как ни странно, иногда более прозрачны. В медиабизнесе, несмотря на всю его скандальность, нет практики публикации финансовых отчетов, сведений о владельцах, сообщений о покупках и поглощениях. К началу периода «позднего Путина»¹⁸ «идеалы свободы слова» сильно девальвировались, в результате потрясений в последнее пятилетие в индустрии заговорили о том, что редакционная независимость невозможна без независимости финансовой — это с одной стороны. С другой — индустриальный (читай: коммерческий) рыночный подход существенно сузил разговор о содержательной ответственности телевидения.

На медийном рынке после 2004 года существуют, по крайней мере, три крупных сектора: *первый, мощный государственный* — «Первый», РТР, НТВ (частично) и региональные каналы, учрежденные и финансируемые губернаторами и мэрами; *второй* — многочисленные популярные, но гораздо менее влиятельные частные холдинги и телерадиокомпании; *третий, остаточный, переходный, гибридный* — телекомпании смешанной формы собственности, которые напоминают конструкцию середины 1990-х годов, когда компании-акционеры частично принадлежали государству, частично — частным владельцам. Иными словами, как бизнес телевидение вроде бы существует, но ясных правил игры по-прежнему нет. Незаделанные медиаособственность и корпоративные интересы правящего истеблишмента так и не позволили создать стратегию развития отрасли и стандартизированную систему оценки региональных рынков и стоимости телерадиокомпаний. Через 15 лет после начала

¹⁸ Об этом периоде уже стали говорить как об «эпохе Путина», хотя исторически это вряд ли верно. Тем не менее, данный термин употребляется многими исследователями современной российской действительности. (См., например: Средства массовой информации постсоветской России / Под ред. Я.Н. Засурского. М., 2002; Цуладзе А.М., Федоров В.В. Эпоха Путина: тайны и загадки «Кремлевского двора». М., 2003; Виткина Ю.В., Родионов А.А. Налоговые преступники эпохи Путина. Кто они? М., 2006).

трансформации системы медиабизнес оставался непрозрачным, не были уточнены статусы владельца, издателя, учредителя. Государство — основной монополист средств распространения сигнала и один из главных игроков на рекламном рынке.

К 2004–2005 годам стало очевидно, что огромное влияние на общество оказало региональное телевидение хотя бы потому, что в провинции сформировался многочисленный, преимущественно молодой слой телевизионных работников, превращением которого в сообщество не занимались ни государственные структуры, ни «олигархи». Это сообщество своими программами «образовывало» региональную аудиторию, демократизировало властную бюрократию, приучая ее к новому стилю взаимоотношений с прессой, и подавало примеры грамотного ведения бизнеса.

Поэтому в 2004 году Академия российского телевидения, выросшая за счет «регионалов» до 134 членов, перед вручением «юбилейных» премий (вручались в десятый раз) распространила проект декларации, в котором, в частности, было сказано: «В финал “ТЭФИ”, как вы все знаете, вышли программы “Свобода слова”, “Красная стрела” и репортажи из “Намедни”¹⁹. Ничего этого уже нет в эфире²⁰. Очевидно, что решение о снятии с эфира было продиктовано не отсутствием популярности этих программ. Подобные решения принимаются не профессионалами ТВ, а властью и людьми, полностью зависимыми от нее. Эти эпизоды являются продолжением той политики, которую планомерно проводят властные структуры по отношению к российскому телевидению и СМИ в целом. Достаточно вспомнить печальную участь других опальных передач, ведущих журналистов и целых журналов... Мы строго следуем правилам Анти-террористической конвенции, которую подписали, мы соблюдаем законы РФ и стараемся следовать правилам международной журналистики. Но при этом мы считаем и хотим со всей ясностью заявить: ограничение права граждан на информацию, ущемление свободы слова неприемлемы для нашего общества». Эту декларацию подписали 36 человек: Э. Сагалаев, И. Петровская, С. Сорокина, Т. Миткова,

¹⁹ Программу «Свобода слова» вел Савик Шустер, главными персонажами «Красной стрелы» были компьютерные поросенок Хрюн, заяц Степан и другие животные, программу «Намедни» придумал и вел Леонид Парфенов.

²⁰ Программы были планомерно закрыты после того, как канал НТВ возглавили сначала Николай Сенкевич, а потом и Владимир Кулистиков.

Д. Крылов, А. Роднянский, Е. Киселев, В. Шендерович, Н. Фоменко, Е. Масюк, Ю. Мучник, А. Майофис, С. Муратов, С. Зеликин, И. Мишин, С. Колосов, Н. Зверева, И. Беляев, В. Герчиков и др.

Телевидение — как «утешитель» и «антидепрессант». 2003 год со всей очевидностью обозначил новую тенденцию на информационном рынке — моду на «аполитичность». На содержательном уровне — дискуссии об infotainment и всеилии рейтинга; на отраслевом — дискуссии о взаимоотношениях владельцев, менеджеров и журналистов; на политическом — дискуссии об опасности «сужения» критической площадки в сфере СМИ и усиление государственной пропаганды, прежде всего на телевидении. То есть коммерческая логика в развитии медиасферы начала превалировать не только потому, что «развлекательные форматы» прибыльнее, но и потому, что они безопаснее²¹. Такая бизнес-логика прекрасно ужилась с расширением государственных возможностей в сфере СМИ.

К началу 2004 года, особенно после закрытия ТВС и появления влившегося в государственный холдинг канала «Спорт» на «шестой кнопке», который, по выражению главы ВГТРК Олега Добродеева, «обладает уникальным психотерапевтическим воздействием в такой сложной стране, как Россия, где много депрессии и проблем», с точки зрения содержания телевидение окончательно разделилось на «государственно-пропагандистское» и «развлекательное».

2004–2005 годы: от «управляемой» к «цензурируемой» телевизионной политике

В сентябре 2004 на встрече с западными экспертами и политологами президент Путин произнес фразу: «власть, как мужчина, должна пытаться, а пресса, как женщина, должна сопротивляться»²². Через год, к лету 2005 года, сопротивление — во всяком случае, на телевидении — практически свелось к нулю. Были свернуты все дискуссионные площадки в прямом эфире, критически настроенные по отношению

²¹ Глава Агентства печати и массовых коммуникаций Михаил Сеславинский отмечает устойчивую тенденцию: в 2003 году во время конкурсов на частоты региональные партнеры московских сетевых каналов отказывались «создавать свои программы с участием вещателей, которые имеют сильную информационную составляющую, например, с “Эхо Москвы”». (См. подробнее: «Смотрим телевизор» // Радио Свобода, эфир 22 марта 2004 года).

²² Злобин поговорил с Путиным // Газета. 8 сентября 2004 года.

к государственной политике и государственным чиновникам программы закрыты с вручением напоследок национальной телевизионной премии «ТЭФИ». На телевидение, как и 20 лет назад, практически тотально вернулась предварительная запись. «Зачищено» НТВ — от былого информационного величия не осталось почти ничего, да и как полноценный игрок на рынке этот канал перестал претендовать на влиятельное место в тройке «больших» каналов, сосредоточившись на откровенно скандальной, криминально-агрессивной журналистике.

Именно в 2004 году произошли и очередные судьбоносные перемены на канале НТВ. В июне по сокращению штатов и «за нарушение корпоративной этики» был уволен Леонид Парфенов. Он сделал достоянием гласности, что сюжет в программе «Намедни» — интервью с вдовой одного из лидеров чеченских боевиков Яндарбиева — не выпустили в эфир по распоряжению российских спецслужб. В июле по согласованию с главой ВГТРК Олегом Добродеевым НТВ возглавил Владимир Кулистиков, в разные годы работавший заместителем Добродеева на НТВ и в ВГТРК. Закрывая на НТВ рейтинговую программу «Свобода слова», Владимир Кулистиков предельно откровенно сформулировал отношение к либералам уходящей эпохи как к «маргиналам и неудачникам». По его словам, это был «клуб пикейных жилетов», которые в сущности доказывали один тезис: Путин — не голова. Голос большинства был в передаче почти не слышен... Сложилась картина, обратная той, которая имеет место в обществе. Преобладающими стали голоса и оценки тех, кто потерпел неудачу в политике и бизнесе и склонен в этой неудаче винить кого угодно — президента, Россию и ее «отсталый народ».²³

В телекомпаниях появились «черные списки» — не написанные на бумаге имена угодных и негодных политиков, бизнесменов, политологов. Трагедия Беслана сопровождалась информационным сдерживанием (государственные каналы не торопились выходить в прямой эфир после начала штурма, искажалась численность заложников). Дело «ЮКОСа», смена власти на Украине, монетизация льгот — все эти события сопровождалось пропагандистскими кампаниями и специальными проектами. «Свои — чужие», «наши — не наши», «враги — друзья», «предатели — патриоты». Таковы отчетливые, фиксируемые и насаждаемые государственным телевидением идеологические формулы 2004–2005 годов.

²³ НТВ нужно вернуть ореол объективности и беспристрастности // Коммерсант. 19 июля 2004 года.

Ясно, что на российском телевизионном рынке первого пятилетия XXI века удивительным образом ужились несколько тенденций. С одной стороны, под прямой государственный контроль перешли все общедоверительные каналы, установилась авторитарная модель управления информационно-политическим вещанием, когда информационные потоки радикально контролируются, темы и участники немногочисленных дискуссионных программ согласовываются. С другой — выросла конкуренция, произошла естественная фрагментация аудитории, появились новые телевизионные проекты и технические способы распространения телевидения.

К 2005 году новая государственно-капиталистическая элита окончательно установила контроль над медиаактивами. Лояльного собственника крупных медиаактивов, прежде всего телевизионных, стали назначать, иностранцев если и допускали, то только по разрешению властей. Так, «накопителем медиасобственности» одной из питерских групп, связанных с контролем над газовой монополией (бывший глава президентской администрации, а потом вице-премьер Дмитрий Медведев — председатель совета директоров «Газпрома»), в итоге стал Газпромбанк, пост вице-президента получил сын министра обороны Сергея Иванова.

Были вынуждены отказаться от владения акциями канала РЕН ТВ «чужие» для правящей элиты акционеры и руководители другой сырьевой монополии — РАО «ЕЭС России»²⁴. В результате акции РАО «ЕЭС России» были проданы группе «Северсталь», владельцем которой Алексей Мордашов был доверенным лицом президента Путина на выборах. В свою очередь, 35% акций РЕН ТВ у «Северстали» уже через месяц выкупила компания «Сургутнефтегаз». Акции семьи Лесневских приобрела компания RTL, входящая в группу немецкого концерна «Бартельсман». Последующие скандалы со снятием сюжетов из информационных программ РЕН ТВ, уход ведущих сотрудников канала и демонстративное невмешательство немецких акционеров в конфликт доказали, что крупная телевизионная сеть в России рассматривается немцами как источник прибыли и перспективный

²⁴ Во время встречи президента Путина с влиятельными бизнесменами из США в июне 2005 года медиамагнат Руперт Мэрдок проявил интерес к российскому телевидению. Он спросил, собираются ли российские власти приватизировать медийные активы. Путин ответил, что ВГТРК приватизировать не планируется, а что касается медийных активов РАО «ЕЭС России» и «Газпрома» — такие планы есть.

успешный бизнес на бурно развивающемся рынке. Журналистами, заявившими о фактах цензуры, акционеры пожертвовали.

Иллюзии, будто иностранный капитал – это гарантия редакционной независимости, рассеялись окончательно. История с РЕН ТВ подтвердила: иностранцы в России могут успешно развивать медиабизнес только в том случае, если из программных концепций принадлежавших им компаний исключены политика и новости («Стори ферст» и «СТС Медиа», MTG и ДТВ).

Держатели идеологических брендов. Новая элита – представители силовиков (прежде всего Министерство обороны) и Православной церкви – не просто осваивали идеологические площадки, но и активно занялись медиабизнесом, наняв лояльных и рассчитывавших на выгоду профессионалов.

В 2005 году активно двинулся в регионы государственно-патриотический канал «Звезда», созданный как акционерное общество. Генерал армии Николай Панков из Минобороны отверг предложения журналистов, будто новый канал создан исключительно с пропагандистскими целями. От откровенно нерыночных шагов создатели канала отказались – то есть общероссийскую сеть по письму министра обороны создавать не стали. Но каналу, который призван «развивать у граждан чувство патриотизма, любви к Родине, гордости за славное историческое прошлое, веры в будущее страны и создавать положительный образ российской армии», все время шли навстречу в Федеральной конкурсной комиссии при выдаче лицензий. Его поддерживали власти в регионах и бизнес во многом еще и потому, что канал неофициально позиционировался как один из ресурсов возможного преемника президента – министра обороны Сергея Иванова.

Летом 2005 года начал работать общественно-православный канал «Спас», созданный по инициативе и при участии Ивана Демидова, чье имя еще недавно ассоциировалось с каналом «Звезда». Несмотря на сугубо социальные функции – просвещать, наставлять, воспитывать, «Спас», как уверяли его основатели, задуман как бизнес-проект (на деньги «православных предпринимателей»). 40% вещания этого спутникового канала составляет православная тематика. В том же году в Екатеринбурге при непосредственном участии местной епархии также появился местный православно-общественный канал «Союз».

Имидж России на Западе был призван улучшать англоязычный канал Russia Today TV, созданный в конце 2005 года на базе РИА «Новости» при активном участии тогда пресс-секретаря президента Путина Алексея Громова и советника президента Михаила Лесина.

К 2005 году индустрия была на подъеме. Достижения не связанных с политической медиаактивностью измерялись во вполне рыночных категориях. 2002–2005-е годы – время лавинообразного производства отечественных телесериалов разных жанров и качества, активного вхождения телевизионного бизнеса в киноиндустрию. В 2005 году в прокат вышли картины «Турецкий гамбит», «9 рота», «Ночной дозор», сборы от которых приблизились или превысили 20 млн долларов. Они произведены в кооперации с телевидением. Благодаря телевизионным продюсерам резко вырос рынок и улучшилось качество российских сериалов и кино. Голливуд заинтересовался фильмом «Ночной дозор», который продюсировал Константин Эрнст, а «Первый канал» беспрецедентно промотировал его в собственном эфире.

Первые в истории отечественного телевидения формат реалити-шоу «Дом-2» (телеканал ТНТ), который депутаты Московской государственной думы требовали закрыть за безнравственность, куплен компанией Sony Ps. Первая российская медиакомпания РБК разместила свои акции на иностранной бирже. Ее капитализация составила 153,5 млн долларов, а холдинг «Рамблер Медиа Групп» выручил за 26% своих акций 40 млн долларов. Впечатляют успехи «СТС Медиа», в группу компаний которой в 2005 году после покупки московского канала М1 добавился канал «частных ценностей» под названием «Домашний».

Две крупнейшие российские системы спутникового телевидения – «НТВ-Плюс» и «Космос ТВ» – стали предлагать пакеты программ, которые включают от 40 до 60 зарубежных и отечественных каналов. В мае 2005 года запущено цифровое «Стрим ТВ» – 100 спутниковых каналов и 4 собственных – «Ретро», «Здоровье», «Драйв» (авто-мото) и «Охота и рыбалка».

В 2005 году Министерство культуры и массовых коммуникаций совместно с ФГУП «РТРС» представило общественности Концепцию перехода на цифровое вещание, которая была включена в Концепцию развития отрасли до 2015 года, о своей концепции заявило и Мининформсвязи. Эксперименты по внедрению цифрового вещания в 2006 году начались в Удмуртии и Ханты-Мансийском округе.

В 2005 году пакет акций группы компаний «Видео Интернешнл» приобрело одно из крупнейших мировых агентств – WPP, что стало еще одним подтверждением роста и привлекательности рекламного и медиарынка России.

Наступило время дальнейшей фрагментации аудитории и увеличения количества специализированных и нишевых каналов. Начиная

с 2005 года вполне можно говорить об окончательном разделении каналов по содержанию: на эфирные универсальные («Первый», «Россия», НТВ, СТС, ТНТ, РЕН ТВ, ТВЦ) и на тематические («Культура», ТВ 3, MTV Муз-ТВ, 7 ТВ, «Евроныйос», «Спорт», «Домашний»). Доля аудитории специализированных каналов, как и во всем мире, неуклонно растет.²⁵ Очевидно, что телевидение реагирует на потребности зрителей. О желании создать информационный канал на базе «Вестей», а также детский и юношеский канал летом 2005 года еще раз настойчиво заявлял генеральный директор ВГТРК Олег Добродеев.

Весь 2005 год на разных уровнях продолжались дискуссии об общественном телевидении. Отвечая на упреки ПАСЕ (сессия 2005 года) в отсутствие у оппозиции в России возможности выразить свою точку зрения на телевидении, глава российской делегации в Страсбурге согласился с «идеей создания независимой телерадиовещательной корпорации», подтвердив, что «предусмотрена разработка проекта федерального закона о трансформации государственных СМИ в общественные». Трансформация эта не произошла и в очередном политическом цикле — уже при президенте Медведеве спустя четыре года.

Гламурный тоталитаризм: телевизионная индустрия в эпоху стабильности

Смена вех

К смене нового политического цикла 2008 года индустрия телерадиовещания России подошла существенно изменившейся и хорошо построенной — в смысле выстроенной и встроенной в обновленную политическую систему более богатой, но менее свободной по сравнению с предыдущим суматошным десятилетием. С новым набором легитимных партий, с побежденными врагами всех сортов и видов,

²⁵ По данным ВЦИОМа, в феврале 2005 года ответы на вопрос: «Какие каналы нужны российскому зрителю?» — распределились следующим образом: тематические — 21%, детский развлекательный — 28, учебный — 16, информационно-новостной (подобно Си-эн-эн) — 13, отечественной и зарубежной киноклассики — 12, полезных передач — 11, развлекательный (ток-шоу, сатира, юмор) — 10, военно-патриотический — 9, научно-популярных передач — 8, телесериалов — 7, передач об искусстве — 7, религиозных передач — 4, о моде и стиле жизни — 4, о товарах и услугах — 3%.

с мощными полугосударственными монополиями в экономике, словесно оформившейся конфронтацией с Западом и идеологически яростной атакой на «лихие 90-е». Сложившуюся в стране систему государства покинувший свой пост в декабре 2005 года экономический советник президента Путина Андрей Илларионов охарактеризовал как «корпоративистскую модель с участием госкорпораций, которые, будучи государственными по названию и по статусу, в первую очередь руководствуются собственными интересами». По мнению Илларионова, сформировалась идеология «своизма», или, пользуясь более распространенным термином, «нашизма», которая означает, что государство в лице группы чиновников вмешивается в частную жизнь хозяйствующих субъектов, активно перераспределяет ресурсы и «относится к другому субъекту как к своему»²⁶.

Идеологическая трансформация и перегруппировка государственной системы была поддержана повседневной работой СМИ, прежде всего электронных. Электронные медиа в это время совместили в себе моноидеологическую модель госкорпорации и развлекательную идеологию коммерческого телевидения, которое ориентировано на массового потребителя, на рейтинг и прибыль.

Новый потребитель и телевидение «развлечения»

К концу первого десятилетия XXI века телевидение сформировало новый потребительский тип зрителя — «рейтинговое поголовье», приученное поглощать эмоции и развлечения, в основе которых так называемая «понижающая селекция». Несмотря на бурное развитие кабельного телевидения и интернета, перетекание части активной и платежеспособной аудитории в новые коммуникационные сервисы, Россия — по-прежнему страна телезрителей традиционного общедоступного телевидения.

«Нам следовало бы спросить бесконечно гоняющиеся за полемическими материалами телекомпании: какова же их конечная цель — просвещать или наживаться? Каков конечный результат — информировать или запутывать? Каким образом непрекращающиеся поиски большей насыщенности действием, большего возбуждения, более драматических событий служат стремлениям нашей страны

²⁶ Илларионов А. Рецепт: Как победить инфляцию // Ведомости. 31 октября 2005 года.

к внутреннему спокойствию и стабильности?»²⁷ Это фраза из доклада вице-президента США С. Агню (времена Ричарда Никсона, конец 1960-х годов). Ее вполне бы мог произнести какой-то кремлевский чиновник начала 2000-х годов в России. В Америке почти 40 лет назад, когда правительство приучало страну к вмешательству в информационный процесс на основании недоверия к коммерческим СМИ, тем не менее стремление к получению прибыли никто не отменил. Использовать же телевидение для отвлечения, успокоения и умиротворения, вводя сложную систему координации, соглашений и неофициальных договоренностей с госструктурами, с тех времен стали активнее и эффективнее.

Этим тончайшим искусством программирования и восприятия идей на национальном уровне в России окончательно овладели в 2001–2005 годах: сложилась почти сетевая система идеологических институций во главе с администрацией президента (технология «фремирования новостей», экспертные институты политических и прочих гуманитарных исследований, штат лояльных политологов, индустрия соцопросов, прокремлевские партийные и молодежные организации и т.д.). Частью этой системы стала налаженная коммуникация высших должностных лиц государства – чаще неформальная – с высшим топ-менеджментом и знаковыми ведущими телевизионной индустрии.

К завершению работы Олега Добродеева на ВГТРК (к 2006 году) была «построена и укреплена информационная вертикаль». «Вести» превратились в высокотехнологичные жесткие державные новости, были оптимизированы расходы, сотрудники – «энтэвэшные подранки», ушедшие на ВГТРК вслед за Добродеевым, либо встроились в новую политическую телевизионную систему координат, либо стали «гримерами власти», либо так и не смогли приспособиться и покинули компанию.

Осенью 2004 года, когда 36 членов Академии российского телевидения еще подписывали Декларацию в поддержку и защиту свободы слова, вручая «Орфея» уволенному за «нарушение корпоративной этики» Леониду Парфенову, президент Академии Владимир Познер заметил, что «история российского телевидения – это история борьбы за то, как быть личностью». Леонид Парфенов сказал, что «эти награды – словно веночки на могилу программы «Намедни», но я все-таки

²⁷ См. подробнее: Шиллер Г. Манипуляторы сознанием. М., 1980. С. 169.

надеюсь, что у нас, авторов этой программы, еще будет возможность поработать вместе как сплоченная ячейка гражданского общества»²⁸. Поработать не удалось. Леонид Парфенов так и не вернулся на телевидение в качестве штатного работника. Ушла из эфира Татьяна Миткова, став заместителем Владимира Кулистикова. От бывшего информационного величия НТВ остался только информационный стиль.

К 2006 году после поисков своего влиятельного места в тройке «больших» канал сосредоточился на откровенно скандальной, криминально-агрессивной журналистике, а в 2007 году встал в авангарде журналистики «треша», вернув утерянные рейтинговые высоты.

Телевизионные проекты, в которых только маячила возможность альтернативного высказывания, в 2005–2006 годах были закрыты даже не за инакомыслие, а за возможный потенциал. Программа «В круге света» со Светланой Сорокиной и Алексеем Венедиктовым на «Домашнем» не прожила в эфире и месяца. Дважды вышел в эфир и был закрыт на «доработку» молодежный формат «Бойцовского клуба» на ТВЦ. Из церемонии вручения «ТЭФИ» вычищали даже полунамеки на фронду на том основании, что Академия – «не политический орган». В 2006–2007 годах Академия как сообщество профессионалов пережила сильнейший кризис: из состава учредителей вышли каналы НТВ и ТНТ. О своем возможном выходе в 2007 году заявила и ВГТРК, но после переизбрания первого президента Владимира Познера (новым президентом стал опытный чиновник Михаил Швыдкой) осталась в числе учредителей. В предвыборную кампанию 2007 года после сдачи некоторых общественно-политических программ руководству универсальных каналов их создатели насчитывали до 22 купюр – так из уже записанного выпуска «вычищали» очередного несогласного.

В апреле 2007 года были изъяты серверы и вся документация в Фонде «Образованные медиа» (правопреемник АНО «Интерньюс»). Основание – нарушение таможенных правил главой Фонда Мананой Асламазян. Организация, которая 15 лет на средства грантов – западных и российских – помогала развитию российского телевидения и журналистского образования, прекратила существование. 2,5 млн подписей под посланием президенту в защиту Асламазян и «Интерньюс» стали последней данью уходящей эпохе, в которой профессиональное сообщество существовало – пусть и не очень сплоченное.

²⁸ <http://www.newsru.com/russia/08dec2004>

Окончательно победила логика «своизма», которая идеологически обосновывалась необходимостью следовать в русле общественно-политического настроения большинства народа.

Уже не имело смысла говорить об «огосударствлении», «цензуре», «ущемлении свободы слова». В отсутствие официального института цензоров на общенациональных каналах сложилась отработанная система умолчания и согласования тем и событий, табуированных персон, не допускаемых к эфиру, фильтрации информационного потока в пропагандистском ключе, предполагающем оценочный, интерпретаторский подход к фактам. Никаких «списков» и «темников» в редакциях нет. Просто в редакционных коллективах федеральных каналов между начальством и работниками существует негласный договор — есть то или те, кого нельзя называть.

Предвыборная кампания 2007 года не предъявила реальных дебатов, а лишь формально выполнила функции «гримерки» для демократической процедуры с публичной борьбой идей и программ. Окончательное поражение потерпели либеральные партии, вся зрелищная и мифологическая мощь телевидения сконцентрировалась на любви к одному человеку — Владимиру Путину, а к концу 2007 года — на любви к его объявленному преемнику Дмитрию Медведеву.

Информационное обслуживание правящего класса 2005–2008 годов привело к унификации новостей на каналах «большой тройки» — «Первом», «России», НТВ. При стабильной однотонности информационной картины для аудитории большинства появились новости для меньшинств: «фрондирующих» и либерально настроенных (РЕН ТВ, «5 канал»), «премиум-класса» и принимающих решения функционеров («Вести 24»), на экспорт (РТ). Впрыскиванием полемичности в анемичное, подцензурное телевидение несколько сезонов подряд занимались на федеральных каналах, имитируя большой стиль дискуссионных программ.

Эмоции и развлечения стали главным и самым ходовым товаром на телевидении 2005–2008 годов. Это время рождения провокационного слогана «Выключи мозги. Включи “2x2”» («2x2» — по сути, альтернатива традиционному телевидению и отчасти пародия на его продукцию) и финального в завершившемся политическом цикле успеха сериала «Ликвидация» («Россия»), запущенного государственным телеканалом в ночь выборов в Госдуму. Ошеломляющее телесмотрение этого сериала (как, впрочем, и других успешных сериалов — главных поставщиков мифов о новых героях, истории и жизни) подтвердило:

интерес к политическому процессу у населения ликвидирован, и для информационного телевидения на массовых каналах действительно нет места. Усилилась эмоциональная антигуманность «треша», где притупляется базовое чувство стыда (зона содержания, активно освоенная НТВ).

Все эти годы активно продвигались идеи выборочного примирения с прошлым и возрождения российского государственного величия, славянских ценностей и современного домостроя. Ценности индивидуальной свободы и гражданской активности стоят в ином идеологическом ряду «времен Путина» и массовому телевидению не нужны. Для идеологических и культурных меньшинств отведены телевизионные резервации (экранизация репутационной для каналов классики, канал «Культура», ночные «разговорные» и документальные программы общенациональных каналов, пакеты кабельно-спутниковых каналов).

Власть индустриальной корпорации: «присматривающие» и «слушающие»

Новые бюрократы, вышедшие из силовых ведомств, плохо приживались на ключевых постах в медиаиндустрии, хотя институт «присматривающих» (в ранге советников, замов директоров) укрепился во всех крупных компаниях и холдингах. Правда, неэффективность этих, особенно министерских, управленцев к 2007 году стала окончательно очевидной.

Тем не менее, прежний истеблишмент медиаиндустрии — ее лидеры и профессионалы, возглавлявшие ведущие каналы последние 12–15 лет, в целом поддержали трансформацию системы. Разница между этими людьми, пожалуй, только в их личных мотивациях и степени лояльности генеральной политической линии.

Откровеннее всех сущность выполняемой работы сформулировал Владимир Кулистиков: «Я, знаете ли, за свою жизнь поменял много мест... Везде работал адекватно и лояльно относился к руководству и к тем задачам, которые передо мной ставили. Вне зависимости от того, какие это были задачи. Я работал в общеарабской газете “Аль-Хайят” в Москве, работал на “Радио Свобода”, финансируемом Конгрессом США, и тоже соответствовал тем запросам, которые там были. В советское время работал в журнале “Новое время”, который издавался под патронатом ЦК КПСС. Я профессиональный работник в сфере

медиа и занимаюсь решением тех задач, которые ставит передо мной собственник данных медиа, и никто другой»²⁹.

«Правила игры» в телевизионной индустрии конца первого десятилетия XXI века лаконично сформулировал один из главных кремлевских политтехнологов, президент Фонда эффективной политики Глеб Павловский, до 2008 года ведущий программы «Реальная политика» на НТВ: «То, что вы называете контролем государства над СМИ, я бы назвал системой недопущения перехвата основных инструментов современного общества малыми группами, сосредоточенными на своих групповых интересах. Это задача реальная, так же, как и то, что это приводит, подобно фиксации гипсом сломанной ноги, — это приводит, конечно, к печальным последствиям. Мы хотели бы более интересного телевидения, но мы не хотели бы, чтобы телевидение было скуплено. Причем скуплено не открытым образом, как бизнес, а теневым образом, как политический инструмент. Скуплено небольшим количеством людей (многих из которых я знал в прошлом и, честно говоря, не доверил бы им не только телевидение, но и собственность помельче) и превращено в инструмент манипуляции нами. Потому что с помощью масс-медиа, злоупотребляя ими, легко, как вы понимаете, создать любую истерию в стране. Путин, если хотите, после того, как изгнал олигархов из сферы медиа, он заморозил ситуацию. Это привело к чрезмерному, несомненно, контролю сегодняшней администрации каналов над своими каналами. Фактически... менеджеры основных федеральных каналов превратились в их собственников и навязывают, во-первых, свои вкусы, а что еще хуже, свой бизнес в качестве мейн-стрима аудиториям национальных каналов. Поэтому мы вынуждены смотреть всякую лабуду. Это реальная проблема, но решить ее тем, что выставить активы на торги, предложить их покупать, не удастся, потому что реально контроль внутри этих каналов принадлежит не государству, не надо обольщаться. Он принадлежит достаточно сплоченным местным корпоративным мафиям, которые стерилизуют политически телевизионный эфир, демонстрируя свою лояльность, в обмен на полную свободу рук в бизнесе. Это меньшее политическое зло, чем олигархические манипуляции. Но это тоже зло, и ему тоже придет конец»³⁰.

²⁹ Бородина А. НТВ нужно вернуть ореол объективности и беспристрастности // Коммерсант. 19 июля 2004 года.

³⁰ Павловский Г. Публичная лекция в МГУ 22 ноября 2006 года. (Цит. по: Живой журнал выпускника журфака МГУ Александра Уржанова. — <http://onair.livejournal.com/154377.html>).

Певец «Реальной политики», которая на экране свелась к сакральной ритуализации политического процесса, лукавит, оправдывая меньшее зло «местных мафий» по сравнению со «скупкой» телевизионного инструментария олигархическими группировками. Просто олигархическую «смуту», истерику и грязь «информационных войн» сменила смиренная корпоративная идеология государства с «олигархами» нового типа — лояльными, непубличными, всегда готовыми оказать услуги власти. Не очевидно, что для развития современного общества эта идеология самая привлекательная. «Служивая» знать готова принять или поменять обслуживающую идеологию, если это отвечает или угрожает ее скрытым частным интересам. Общественное благо, каковым является любой национальный эфир и необходимость заботы о котором для пользы общества государство всегда декларирует, в этих интересах не учитывается. Телевидение — всего лишь бизнес или только бизнес (такой формулой для удобства пользуются практически все телевизионные начальники — и те, кто руководит исключительно коммерческо-разлекательными каналами, и те, кто возглавляет государственные каналы универсального содержания).

Александр Роднянский (СТС), вводя моду на развлекательное, позитивное телевидение, еще в 2003 году провозгласил, что «телевидение больше не миссионер, а вид досуга». Эта безальтернативная формула не оставила выбора и не добавила доверия и ответственности перед потребителями и гражданами. Вскоре стало ясно, что «досуг» и «развлечения» могут быть не только «позитивными», содержательно апеллирующими к гуманистическому началу в человеке, но и «негативными», обращенными к агрессивным, жестоким, низменным инстинктам. Роднянского в его утилитарном позиционировании телевидения новой эпохи поддержали коллеги. Владимир Кулистиков (НТВ) сравнил телевизор с «бытовым прибором, как холодильник»³¹, который просто «делает шоу, и новости — это тоже шоу»³². Константин Эрнст («Первый канал») провел параллель с «общественной столовой»: «Мы работаем в сфере обслуживания»³³.

Производители «смыслов», таким образом, переложили ответственность на потребителей — мы предлагаем только то, чего вы хотите сами. Это не означает, что продажа «глянца», пошлости, низких чувств

³¹ Известия. 19 июля 2005 года.

³² Коммерсант. 4 июля 2007 года.

³³ Сеанс. 15 декабря 2006 года. № 29/30.

и побуждений — сознательная задача телевидения, просто все это хорошо продается. Такова рыночная логика. Государство тружеников эфира поддерживает и поощряет: даже «вклад в развитие телевидения» всяческих «ЧП» (в которых смакуются смерть, криминальные подробности и человеческая деградация) оценен государственной наградой. Выходит, именно такая «плодотворная работа» считается заслугой перед Родиной.

В результате ориентации на производство прежде всего эмоций и развлечений практически нивелировались общественно значимые цели телевидения: развитие личности, распространение адекватных времени представлений о действительности, проговаривание ценностного ряда и культурного кода новой России. Дело не в ограничении аполитичной «гламурности», которой противостоят «агрессивная криминальность» и «треш со стёбом». Это две стороны одной медали. Дело в том, что содержательно на телевидении нарушен разумный баланс между игрой на пороках, страстях, безысходности, показом демонстративной роскоши, скандалов и образа жизни звезд шоу-бизнеса и восхищением человеческим достоинством, мужеством, трудом, порядочностью, милосердием.

Телевизионная вертикаль в бизнес-модели условна. «Правила игры» и установки поддерживают, уточняют, интерпретируют многочисленные администраторы, кураторы, лоббисты и проводники их интересов из числа менеджеров среднего звена. «Хороший тон» этого времени, что называется, «за кадром» — брезговать своим телевидением, понимающе ухмыляться, сетовать, говорить о вынужденных обстоятельствах, а публично — объяснять сервильность, «заказуху», китч и аморальность требованиями клиента — обывателя или власти.

В 2005—2007 годах в сообществе постоянно курсировали рассказы о летучках с нагоняями, о кураторах из «ведомств», присланных в компании, о том, что и кому запретили, рефлексии по поводу того, как это все противно, но куда же денешься, оправдания таблоидной и агрессивной журналистики невозможностью заниматься другой. В результате это «двоемыслие» становится основой непоколебимых «правил игры», которые в конце концов начинают понимать и без слов.

На описываемом этапе развития «журнализма» — прежде всего в электронных СМИ — самоцензура переплелась с необходимостью соблюдать «правила игры» в корпорации — не выносить сор из избы,

соглашаться с мнением вышестоящего, точно выполнять указания, если ты не топ-менеджер, который иногда вправе предложить более эффективную схему бизнес-продаж.

Всего лишь бизнес...

Правильные покупатели и новые олигархи. Единственная новая группа крупных собственников электронных медиа, в интересах которой перераспределялись или покупались активы в 2005—2007 годах, имеет питерское происхождение. В период первого президентского срока Владимира Путина, когда перегруппировались активы «империи Гусинского», на медиарынке появилась группа «Еврофинанс» (конец 2002 года). Во время второго президентского срока — с 2004 года — активным расширением медиаактивов занимался Юрий Ковальчук, председатель совета директоров банка «Россия», которого называют близким другом Владимира Путина.

История «Еврофинанса» и группы Ковальчука тесно переплетена с «Газпромом». Когда глава «Газпрома» Алексей Миллер объявил о создании нового медиахолдинга на базе «Газпром-Медиа», предполагалось, что «Газпрому» отойдет 49% акций нового холдинга. «Еврофинансу» отводился контроль — 51%. За все годы, прошедшие со времен как будто бы объявленной сделки, новый холдинг вопреки ожиданиям так и не был создан. Российские СМИ сначала недоумевали, как это ранее никому не известный банк стал одним из основных игроков на рынке СМИ, а потом предположили, что «Еврофинанс», по-видимому, должен был стать промежуточным накопителем «медиаактивов» для последующего создания крупного холдинга. Более того, выдвигалась даже версия, что президенту страны крайне приглянулась медиасистема Италии, где Сильвио Берлускони через частную корпорацию Mediaset является крупнейшим медиамагнатом, владеющим тремя телеканалами, а над остальными тремя (через государственный медиахолдинг RAI) он имеет власть как чиновник.

Так и не ясно, чего именно не сумели сделать владельцы «Еврофинанса» — то ли у банкиров, «прикрывавших» передачу медианаследия Владимира Гусинского, не хватило решимости, то ли связей, то ли умения сбалансировать интересы сторон. К 2005 году, так и не заявив о себе как о серьезном владельце медиаактивов, «Еврофинанс» был постепенно вытеснен с телевизионного рынка. Активы «Газпром-Медиа» в итоге перешли в подчинение Газпромбанка, акции канала

«Петербург» были выкуплены компанией «Северсталь», которая, по сути, тоже оказалась лишь назначенным финансовым инвестором для формирования новой медиагруппы «друзей президента». Именно «Северсталь» Алексея Мордашова в итоге заменила в схеме покупки РЕН ТВ ранее планировавшийся «Еврофинанс Моснарбанк».

В 2004–2005 годах интрига вокруг покупки и продажи холдинга и канала РЕН ТВ была самым заметным событием. Для участников медиарынка не являлось секретом, что Лесневские были готовы сами выкупить акции канала у своего основного партнера и главного акционера – РАО «ЕЭС России», доведя свой пакет до 51%. Однако в условиях согласования о купле-продаже крупных медиаактивов с Кремлем Лесневским этого сделать не позволили. Не смог договориться об этом и глава РАО «ЕЭС России» Анатолий Чубайс. Лесневские продали свою долю в компании в 2005 году. Впервые, пожалуй, в истории телевизионного российского бизнеса была осуществлена более-менее цивилизованная смена собственников – то есть у них ничего не отобрали, они не уехали за границу и к тому же получили хорошую цену.

В ноябре 2005 года сменился собственник у ТРК «Петербург – 5 канал». Новые владельцы – группа «Северсталь», дочерняя компания питерского банка «Россия» и медиакомпания «Волна», принадлежавшая главе Балтийской медиагруппы Олегу Руднову. В результате сложных сделок между владельцами РЕН ТВ, «5 канала» и Балтийской медиагруппы после покупки нескольких питерских газет и канала «СТО» (основным собственником этого канала был глава «Ленэнерго», входившего в РАО «ЕЭС России») к 2007 году в Санкт-Петербурге сложилась новая мощная медийная группа. Ею владеет Юрий Ковальчук (банк «Россия»). Благодаря лоббизму этого очень закрытого для прессы бизнесмена «5 канал», получивший в течение года почти 70 частот, впервые в истории лицензирования выставленных таким «пулом», стал новой региональной сетью. В апреле 2007 года стало известно, что под контроль инвестиционной компании «Аброс» – «дочки» банка «Россия» – перешло 70% акций РЕН ТВ, а 5 ноября 2007 года указом президента Путина «5 каналу» был присвоен статус общероссийского канала. Такой же указ президента Ельцина, подписанный в 1996 году и касавшийся ОРТ, РТР и НТВ, всегда был поводом для упреков в неравной конкуренции на рынке и считался успешным лоббистским проектом прежних владельцев НТВ.

В декабре 2007 года под контроль Ковальчука перешла и газета «Известия», а чуть раньше – газета «Жизнь». Кроме того, считается,

что акционерами банка опосредованно контролируется Издательский дом «Комсомольская правда», сделка по продаже которого холдингом «Проф-Медиа» группе компаний «ЕСН» была завершена весной 2007 года (Олег Руднов в июле 2007 года возглавил совет директоров одного из ведущих в России издательских домов)³⁴. На таких деталях, как неравные условия конкуренции или чьи-то дружеские связи, непрозрачность, а также стремительность, с которой группа Ковальчука получила контроль над двумя общедолевыми каналами, один из которых был практически создан с нуля, в годы стабильности внимание не акцентировалось. Технологии создания «своих» бизнесов новые олигархи успешно унаследовали из «проклятых 90-х».

Правильные владельцы. Медиаигроки прежней эпохи, оставшиеся в России, предпочитают больше не иметь долей в телевизионном бизнесе, особенно связанном с политической журналистикой. В 2005 году стало понятно, что от национальных телевизионных активов – по определению опасных – избавился «ЛУКОЙЛ». Издательский холдинг «Проф-Медиа», принадлежащий компании «Интеррос» Владимира Потанина, летом 2005 года продал контрольный пакет акций старейшей общественно-политической газеты «Известия» холдингу «Газпром-Медиа». «Проф-Медиа» избавился от акций «Прайм-ТАСС» и от другого «серьезного» актива – доли в журнале «Эксперт», сосредоточившись исключительно на «развлекательном» сегменте вещания и производства.

Реструктурировав бизнес в 2005 году, консолидировав сразу два телеканала – ТВ-3 и Rambler TV, а затем купив в 2006 году Rambler Group целиком, генеральный директор «Проф-Медиа» Рафаэль Акопов (бывший заместитель Бориса Йордана на НТВ) обозначил

³⁴ В феврале 2008 года банк «Россия», компании «Северсталь», «Сургутнефтегаз» и страховая компания «СОГАЗ», которой тоже владеет банк «Россия», объединили свои телевизионные активы в новом медиахолдинге «Национальная медиагруппа». Контрольный пакет акций (54,9%) – у банка «Россия». Генеральным директором холдинга стал президент футбольного клуба «Зенит», продюсер и брат министра образования Сергей Фурсенко. Банку «Россия» помимо «СОГАЗа», который управляет активами «Газфонда», принадлежит также крупный пакет Газпромбанка. (См.: Ведомости. 23 августа 2006 года; 30 октября 2006 года). В Газпромбанк были переданы практически все медиаактивы «Газпром-Медиа», стоимость которых в 2007 году Дмитрий Медведев оценил в 7,5 млрд долларов. (См.: Ведомости, 6 июля 2007 года). По сути, под контролем Юрия Ковальчука сегодня находится негосударственный медиахолдинг, мощь которого потенциально превышает возможности бывших империй Гусинского и Березовского.

новую тенденцию рынка — движение крупного капитала в сторону мультимедийных, конвергентных холдингов³⁵. «Проф-Медиа» наряду с «Газпром-Медиа» — один из крупных медиахолдингов в России (кредитуется через ВТБ)³⁶.

До 2008 года удачно складывалась судьба телевизионных активов «Альфа-групп» — одного из крупнейших в России финансово-промышленных консорциумов. «Альфа» в большинстве своих бизнесов имеет дело с британцами, норвежцами и американцами. В 2003—2006 годах, в беспокойный для олигархов прежней волны период, когда бизнесом «Альфы» активно интересовались налоговики, в «Альфа-групп» появился экстравагантный аналитик — американец Кристофер Уифер, который сделал прогноз о том, что только сохранение в 2008 году на посту президента Путина обеспечит финансовую и экономическую стабильность России. «Утечка» из его доклада бурно обсуждалась в 2005 году зарубежными и российскими СМИ.

Канал СТС, основанный в 1996 году международной компанией Story First Communications, был, пожалуй, первой телекомпанией, перед которой с самого начала не ставились политические цели. Отказавшись от новостных выпусков, он культивировал развлекательные программы. Новый менеджер канала — Александр Роднянский, который был приглашен акционерами в 2001 году, стал одним из главных апологетов не только философии канала, но и развлекательной философии

³⁵ Канал «ТВ-3—кино» реформатирован в канал мистики и страшилок; канал «2x2» превращен в первый мультипликационный канал для «кидалтов» — взрослых детей; в холдинг «Проф-Медиа» также входят телеканал MTV, радиостанции — «Автордио», «Юмор FM», «Радио Алла», кинокомпания «Централ Партнершип», издания и сервисы «Афиша.ру», интернет-портал Lenta.ru, Rambler Group.

³⁶ В начале кризиса, осенью 2008 года холдинг «Проф-Медиа» пересмотрел бюджет, сократил людей и расходы (о трех вариантах бюджета на время кризиса заявляли и в «СТС-Медиа»). Рафаэль Акопов уверен, что отрасль меняет правила — на смену существовавшему в последние годы закону «content is king» в 2009 году придет более актуальное «cash is king», а прогнозируемое 30-процентное падение рекламных сборов загонит в зону нерентабельности практически всех российских вещателей, если они резко не сократят расходы. Радио первым встретило кризисную волну — многие постоянные клиенты в ожидании спада потребления начали пересмотр своих рекламных стратегий по отношению к традиционному радио, предпочитая (по разным причинам) размещение в других медиа. Телевидению пока везет больше, хотя и в этом сегменте ситуация неопределенная. (См.: Материалы Конгресса НАТ, ноябрь, 2008; Надо перестать относиться к падению цен на рекламу как к оскорблению // Коммерсант. 15 января 2009 года).

телевидения конца первого десятилетия XXI века. Во многих своих интервью Роднянский настойчиво проводил одну мысль: «Закончилась эпоха информационно-политической “мыльной оперы”, где политики играли роли персонажей, за которыми можно и нужно было следить. Наступило время приоритета частной жизни и личных ценностей»³⁷.

В 2002—2003 годах «Альфа-групп» благодаря Роднянскому активно включилась в дистрибьюторскую деятельность, ослабив главного конкурента СТС на рынке — телеканал НТВ. В 2003 году «Альфа-групп» приобрела на 50 лет у компаний Владимира Гусинского права на 540 часов старых сериалов, а также заказала производство 196 часов новых сериалов компании «Дом Фильм», возглавляемой Владимиром Досталем. Так на российском рынке появилась кредитующая производителей кинокомпания «Гамма-фильм»³⁸. В год покупки «пакета Гусинского и Досталю» права на эти фильмы закончились у НТВ³⁹.

Во многом благодаря этой ситуации — когда российские права на показ всех купленных сериалов «Гамма-фильм» перепродала «Первому каналу», каналу «Россия» и СТС, а НТВ просто нечего было показывать — отрыв «Первого» и «России» от других федеральных каналов по доле аудитории увеличился, а СТС вплотную приблизился к НТВ. Запуск в 2003—2004 годах каналом СТС вместе с «АМЕДИА» 100 серийных проектов «Бедная Настя» и ситкома «Моя прекрасная няня» вывел СТС на крепкое четвертое место. В 2004—2005 годах СТС даже стал обходить канал НТВ. Запуск канала «Домашний» стало еще одним успешным проектом «СТС-Медиа».

В результате: «СТС-Медиа» стала первой российской телевизионной компанией, чьи акции торгуются на мировой бирже. При IPO рынок оценил эту компанию почти в 2,7 млрд долларов, уже через

³⁷ См. подробнее: Российское телевидение проиграло, заменив информационную журналистику пиаром // Время новостей. 15 июля 2004 года; Винокурова Е. Reality-шоу вместо реальности // Компания. 30 июня 2007 года.

³⁸ В начале 2009 года стало известно, что консорциум «Альфа-групп» переуступил «Гамма-фильм» (управлял библиотекой российских телесериалов стоимостью более 100 млн долларов, среди которых «Бандитский Петербург», «Улицы разбитых фонарей») директору по инвестициям X5 Retail Group Вагану Абгаряну и бывшему начальнику отдела управления активами «Альфа-групп» Денису Петушкову. До этого «Альфа-групп» распродала большую часть библиотеки федеральным телеканалам, а в 2009 году закрыла сделку с последним покупателем — компанией «Централ Партнершип». (См. подробнее: Гончарова О., Сичкарь О. Группа распродала библиотеку «Гамма-фильм» // Коммерсант. 31 марта 2009 года).

³⁹ Пакет Гусинского достался «Альфа-групп» // Коммерсант. 14 мая 2003 года.

полгода ее капитализация превысила 3,4 млрд долларов. На примере «СТС-Медиа» подтвердилась формула телевизионного бизнеса «эпохи стабильности»: каналы, уйдя от освещения политической ситуации в стране, создают собственную реальность⁴⁰.

Новая консолидация медиаактивов. Покупатели СМИ, по мнению финансовых экспертов, преследовали две цели: консолидация перед выборами 2008 года и потенциальный рост капитализации. Вслед за Владимиром Потаниным собственным медиабизнесом, в том числе телеканалами, решил обзавестись генеральный директор «Газпром-инвестхолдинга», новый владелец «Коммерсанта» Алишер Усманов. Он купил 50% спортивного телеканала 7 ТВ — одного из последних незанятых ресурсов с вещанием на всю страну (технический охват канала — 46,5 млн жителей). По данным TNS Gallup Media, на конец октября 2006 года доля аудитории 7 ТВ в России составляла 0,23%.

В конце июня 2007 года Усманов приобрел и канал «Муз-ТВ», 75% акций которого, по оценкам прессы, обошлись ему приблизительно в 360 млн долларов. Примерно за такую же сумму «Проф-Медиа» приобрела «MTV-Россия». В августе 2007 года стало известно, что Усманов консолидировал все свои активы во вновь учрежденной компании «Коммерсант-холдинг», заложив основу для еще одного мультимедийного игрока. В него вошли — 7 ТВ, ИД «Секрет фирмы», интернет-издание «Газета.ру», ИД «Коммерсант» и музыкально-информационное радио, позже — портал — агрегатор новостей newstube.ru. Бизнесмен из прежней эпохи Александр Мамут выкупил в 2007 году livejournal.ru, несколько книжных издательств и, по неподтвержденным сведениям, участвует в бизнесе медиагруппы «Звезда» (телеканал, радио, интернет-портал).

Причины интереса крупных инвесторов к электронным СМИ очевидны: начиная с 2005 года они прибыльны. Рынок телерекламы прибавлял почти по 40% в год. Рунет демонстрировал фантастический рост: в 2005 году объем рынка рекламы в нем вырос на 90%, в 2007 году — почти в 3 раза.

⁴⁰ В 2009 году Роднянский по договоренности с основными акционерами — шведской MTG и российской «Альфа» — покинул пост президента «СТС-Медиа», заявив СМИ, что его устраивает позиция независимого предпринимателя и он готов к большому проекту в области кино и телевидения. Слова Роднянского могут означать, что он, как один из самых ярких медиаменеджеров и продюсеров кино с социальным посланием («Обитаемый остров», «Россия 88»), получил предложение по созданию содержательного и масштабного проекта.

Индустрия на подъеме.

Телевидение — двигатель коммуникационного бизнеса

2006—2007-е годы — время бурного развития так называемого «другого телевидения», связанного с новым состоянием коммуникационной среды — «цифровизацией», интерактивностью, развитием интернета. Помимо привычных уже услуг спутникового телевидения (первые «тарелки» «НТВ-Плюс» стали появляться у потребителей в 1998 году) развивается сеть «АКАДО» (коммуникационный бизнес группы «Ренова» Виктора Вексельберга), компании широкополосного доступа в интернет заявляют свои права на «другое телевидение» («Корбина ТВ»), кабельные и спутниковые операторы начинают охотиться за производителями контента — как отдельных программ, так и целых каналов. Внутри них создаются производящие подразделения (например, в компании «Стрим ТВ» — компания «Стрим-контент»).

Государственные холдинги стали создавать специализированные каналы. Летом 2005 года генеральный директор ВГТРК Олег Добродеев заявил о желании создать информационный канал на базе «Вестей» и детский канал. Его планы реализовались в следующие два года. В 2006 году в кабельные и спутниковые сети вышел канал «Вести 24». К началу 2007 года канал начинают транслировать в эфире 32 регионов, где у ВГТРК есть собственные частоты (коммерческие сети СТС и ТНТ, а также сеть ТВЦ, у которых были договоры на ретрансляцию с местными ГТРК, сменили региональных партнеров для широкомасштабного проникновения в эфир государственного информационного канала). Аудитория канала «Вести 24» в начале 2007 года достигла 36 млн человек.

Идею детского телевидения поддерживали высшие должностные лица страны и медиачиновники (Владимир Путин⁴¹, Дмитрий Медведев, Михаил Сеславинский). В рамках спутникового проекта «Первого канала» «Цифровое семейство» начала вещание «Теленяня», войдя в кабельные сети в 100 городах России (аудитория осенью 2007 года составляла 10 млн домохозяйств)⁴². Телеканал «Бибигон» — один из тематических каналов ВГТРК — вышел в эфир в сентябре 2007 года в пакете «базовый» «НТВ-Плюс», рассчитанном более чем

⁴¹ О скором появлении «Детского канала» президент В. Путин объявил 21 декабря 2006 года.

⁴² Гончарова О. «Бибигон» идет вслед за «Теленяней». ВГТРК запустила собственный детский телеканал // РБК дейли. 20 августа 2007 года.

на 560 тыс. абонентов по всей России, и «тематическими блоками» в программных сетках каналов «Россия», «Культура», «Спорт».

Когда в 2006 году правительственную комиссию по развитию телерадиовещания возглавил Дмитрий Медведев, большинству аналитиков стало понятно, что грядущая и неизбежная «цифровизация» всерьез начнется только после 2008 года. На кону — принципиально новые способы доставки содержания, новые сервисы, новый бизнес и перспектива большого информационного выбора. Началась невидимая обывателю битва за собственность, финансовые потоки, государственный заказ. В июне 2006 года в Женеве Международный союз электросвязи, в котором страны согласовывают свои частотные планы, утвердил цифровой план на 40 лет.

«Цифровизация» — это, как правило, масштабное обновление передатчиков и производство миллионов цифровых приставок. Тысячи километров кабеля и разворачивание беспроводных систем доступа. Сделки по слиянию и поглощению кабельно-спутниковых операторов и интернет-провайдеров. Это многомиллионные вложения в производителей, потому что в цифровой среде не важно — через что вещать, важно — количество и качество контента. Отдельная тема — лицензирование этой сферы и определение «социального» пакета каналов, который должен распространяться бесплатно⁴³. Всего в России в рамках Федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в РФ в 2009–2015 годах» будет создано три эфирных цифровых пакета, в которые войдут 20–24 телеканала.

В России при всей ее сырьевой мощи примерно 1,7 млн человек вообще не могут смотреть телепрограммы эфирного телевидения, а около 65% смотрят не более четырех программ. При этом в Москве уже работает мобильное телевидение (300 абонентов), а интернет-телевидение (например, www.russia.ru) фиксирует несколько миллионов просмотров видеоконтента в месяц.

В ближайшие 5–7 лет предстоит сократить разрыв в коммуникационном неравенстве людей и регионов. Для крупных мегаполисов

⁴³ В декабре 2008 года новый министр связи и массовых коммуникаций Игорь Щеголев (Министерство культуры, печати и массовых коммуникаций было расформировано) объявил, что в обязательный пакет (первый мультиплекс) войдут «Первый канал», «Россия», «Вести плюс», «Культура», «Спорт», НТВ, «5 канал», «Детский канал», который будет скомбинирован из передач «Бибигона» (ВГТРК) и «Теленяни» («Первый канал»), а также три радиостанции — «Маяк», «Радио России» и «Вести FM». Весной 2009 года президент подписал соответствующий указ.

проблема «цифровизации» так остро не стоит, там есть выбор: где-то успешно развивается кабельное телевидение, где-то — услуги широкополосного доступа. Тем не менее, переход на «цифру» в России оценивается в 2 млрд долларов. Расчетный объем финансирования в рамках Федеральной целевой программы — 127 млрд рублей, в том числе около 80 млрд — внебюджетные средства⁴⁴.

За доступ к внедрению «цифры» почти три года сражались несколько игроков. Бывший министр связи Леонид Рейман (с 2008 года — советник президента) успешно продвигал позицию своего ведомства: государство должно обеспечивать инфраструктуру в виде услуг спутниковой группировки, а приемом и распространением сигнала будут заниматься частные компании. Глава ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» Геннадий Скляр (с 2009 года РТРС возглавляет Алексей Малинин), пытаясь удержать на плаву свое старенькое хозяйство технических центров с башнями по всей стране, настаивал на создании централизованной сети управления передачей и приемом сигнала под эгидой своего предприятия⁴⁵. Прежний глава Росохранкультуры Борис Боярков, отправленный в отставку в 2009 году, стремился расширить охранительную функцию своей службы и внедрить поголовное лицензирование в новой цифровой кабельно-спутниковой среде. Бывшее Минкультуры во главе с Александром Соколовым из-за неспособности возглавить процесс прислонялось то к одному игроку, то к другому. Согласование интересов всех лоббистских групп продолжалось

⁴⁴ Одобрена Концепция ФЦП «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы» // Минкомсвязи. 6 декабря 2008 года. — <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.7770>

⁴⁵ В 2009 году официально объявлено, что «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» как государственный оператор будет вести вещание первого мультиплекса. При этом параллельное вещание этих каналов в аналоговом формате сохранится по регионам до того момента, когда цифровыми телевизионными приставками будет обеспечено 95% населения соответствующей территории, а ее покрытие цифровым сигналом будет равно аналоговому. Создаваемые сети цифрового вещания должны обеспечить распространение местных каналов в каждом регионе. Кроме того, на базе радиотелевизионных передающих центров единого государственного оператора будут созданы центры формирования пакета местных каналов. Они обеспечат прием каналов со спутников и из местных студий, их обработку, включая местные врезки, формирование и последующую доставку пакета каналов на цифровые эфирные передатчики по спутниковым или наземным линиям связи. (См. подробнее: <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.7770>).

до ноября 2007 года, когда три концепции наконец-то были сведены в общий документ (во многом — декларативный).

Отдельный разговор о владельцах крупнейших коммуникационных сетей. В 2006 году сформировалась «большая тройка»: «Нафта-Москва» Сулеймана Керимова (часть ее медиаактивов в 2008 году продана «Национальной медиагруппе»), «Система масс-медиа» (входит в АФК «Система») Владимира Евтушенкова, «Ренова-медиа» Виктора Вексельберга. По оценкам экспертов, эта тройка контролирует 30–40% рынка «платного» телевидения. Во всяком случае, в обеих столицах и еще в паре десятков крупных городов услуги кабельного телевидения и интернета предлагают компании, входящие именно в эти корпорации.

Кратко о перспективах

На протяжении 20 лет так и не решена фундаментальная проблема разделения собственности и власти. Ее производными в области телевидения стали политическая концентрация и монополизация национального эфира в интересах правящих групп, нетранспарентность телекоммуникационного бизнеса, корпоративистская модель управления медиаактивами, снижение общественной роли журналистики и т.п.

Известный философ-постмодернист Мишель Фуко полагал, в отличие от Маркса, что власть не есть результат объединения производителей или владельцев средств производства, скорее следует говорить о сетях взаимодействия между знанием и властью («могу — знаю»). С его точки зрения, сложные разнообразные властные отношения охватывают все стороны социальной, культурной и политической жизни, вовлекают все противоречивые мнения. В эпоху коммуникационных технологий знания (информация) становятся мощнейшим фактором в борьбе за власть.

Развитие новых медиа, для которых интерактивность и сетевой принцип существования — родовые понятия, принципиально отличающие их от традиционного телевидения, возможно, ускорит снижение «символического влияния» телевидения на массы и умы истеблишмента. Это позволит сделать телевизионный бизнес более прозрачным, менее политизированным и — более бизнесом. Но сначала правящая российская элита должна преодолеть убежденность в том, что нужны не идеи, а только эффективный менеджмент.

Следующий цикл — телевидение нового технологического скачка. Для телевидения на новых носителях и для нового потребителя будут характерны минимизация, «цифровизация», интерактивность и конвергентность.

Телеиндустрия дробится и фрагментируется. Кроме привычных и понятных в традиционную телевизионную эпоху вещательных организаций, появляются иные равноправные участники рынка: производители контента (содержания), операторы доставки, связи (транспорт и трансляция), потребители (абоненты, пользователи). Все они заявлены в «Концепции развития телерадиовещания в РФ до 2015 года».

Традиционное телевидение свободного доступа вряд ли принципиально изменит содержательный набор: кино, развлечение, спорт останутся основой массового универсального канала для зрителя, который не хочет и не ищет информационного выбора. Новости безвозвратно уходят на периферию телевизионного развлечения. А вот новый потребитель видео в интернете в возрасте от 18 до 34 лет, раставаясь с традиционным телевидением, предпочитает смотреть именно новости, выбирая и komponуя их из разных источников.

Рыночная конкуренция, ориентация на рейтинг вопреки представлению о том, что она ведет исключительно к разнообразию выбора, на телевидении будет по-прежнему приводить к стандартизации и унификации. Поэтому массовое телевидение России будет дрейфовать в русле глобального телевидения и обкатанных на среднестатистическом потребителе форматов. Продолжится и концентрация капиталов в руках немногочисленных групп и владельцев, которые наверняка начнут экспансию на рынки ближнего зарубежья. Символическая власть масс-медиа останется орудием для продвижения образа жизни, культурных матриц и будет подтверждать статус-кво тех, кто владеет медиа.

ИСТОРИЯ ПЕНСИЙ¹

Гайдар Егор Тимурович

основатель и до 16 декабря 2009 года бессменный директор Института экономики переходного периода, доктор экономических наук

Когда Ю. Цезарь ввел систему военных пенсий в Риме, он вряд ли отдавал себе отчет в том, что создает прецедент, который серьезно усугубит финансовые трудности Римской империи несколько столетий спустя. История современной пенсионной системы, пожалуй, самый масштабный по влиянию на государственные финансы и общественное развитие пример подобного решения.

Первая организованная государством система пенсий по возрасту занятых в частном секторе была введена в Германии в 1889 году. Характерная черта немецкого подхода состояла в том, что социальное страхование было обязательным и основанным на взносах. И работодатели, и работники должны были вносить средства на ее финансирование. Введенная в Германии система базировалась на предшествующей практике существования добровольных фондов взаимопомощи, организуемых гильдиями и рабочими объединениями. Права на пенсию в новой системе основывались на ранее выплаченных взносах. Дания (1891) и Новая Зеландия (1898) ввели систему пенсионирования, ориентированную на целевую помощь бедным². Здесь она финансировалась за счет общих налоговых доходов, предполагала проверку нуждаемости и гарантировала плоский уровень выплат.

¹ Полный текст статьи Е.Т. Гайдара «Богатые и бедные. История пенсий» был опубликован в журнале «Вестник Европы». 2003. № 10.

² Bonoli G. The Politics of Pension Reform. Cambridge University Press, 2000. P. 10. При демонстрации тренда конвергенции пенсионных систем после Второй мировой войны. См.: Overbye E. Risk and Welfare: Examining Stability and Change in «welfare» policies: Diss. for the Dr. Polit. Degree / Fac. of social sciences, univ. of Oslo. Oslo: Unopub, 1998.

Эти пенсионные системы в большей степени вытекали из традиционного законодательства о бедных³.

В последующие годы большинство западноевропейских стран сформировали системы пенсионного страхования, ориентированные на германскую модель; англосаксонские страны (за важным исключением США) и страны Северной Европы в большей степени шли по пути, проложенному Данией и Новой Зеландией. Эти системы решали разные задачи. Германская была ориентирована на сохранение социального статуса работающего после выхода на пенсию, датская, впоследствии введенная в Англии, — на ограничение бедности.

В XX веке происходит постепенное сближение пенсионных систем развитых стран. Там, где они были основаны на страховых взносах (Германия), вводятся гарантии минимальной пенсии, не зависящие от предшествующих взносов. В странах, ориентировавших пенсионную систему на равные пенсии, финансируемые за счет общих доходов, бюджетов, отменяется контроль нуждаемости. В дополнение к плоским минимальным пенсиям вводится система обязательного социального страхования (Великобритания)⁴.

В Северной Америке государственная система пенсионирования по старости получила распространение сравнительно поздно. Канада ввела систему, основанную на проверке нуждаемости, не предполагающую страховых взносов, в 1927 году. В Соединенных Штатах правительства штатов начали вводить основанные на критерии нуждаемости пенсионные системы в 1920-х годах. К 1934 году они существовали в 28 штатах⁵. В 1935 году в США введена федеральная система пенсионного страхования.

Характерная черта пенсионных программ — их политическая популярность на этапе становления. Это понятно: выходявшие на пенсию работники на протяжении предшествующей трудовой жизни не вносили в полном объеме те платежи, которые обеспечивали им выплату пенсий. Они являлись нетто-бенефициарами введения пенсионной системы. Тяжесть выплат пенсий ложилась на следующее поколение работников. Однако для молодого индустриального общества с ограниченной долей старших возрастных групп это не порождало серьезных политических проблем.

³ Bonoli G. The Politics of Pension Reform. Cambridge University Press, 2000. P. 12.

⁴ Bonoli G. The Politics of Pension Reform. Cambridge University Press, 2000. P. 10, 11.

⁵ Feldstein M., Liebman J.B. Social Security. NBER Working Paper, 8451.

Ф. Рузвельт поддерживал создание системы пенсионного страхования, основанной на взносах, потому что стремился обеспечить ее устойчивую долгосрочную политическую поддержку. Он говорил: «Мы ввели эти начисления на заработную плату с тем, чтобы дать их плательщикам правовые, моральные и политические права на получение своей пенсии. С этим налогом ни один чертов политик никогда не решится ликвидировать мою программу социального страхования»⁶.

Хотя практически все индустриальные страны к началу Второй мировой войны имели системы пенсионного обеспечения, во многих из них они были ограничены в отношении доли населения, которая покрывалась пенсионной системой и уровнем предоставляемых пенсионных выплат. Десятилетия, последовавшие за Второй мировой войной, были временем беспрецедентной экспансии уровня покрытия и распространения пенсионных платежей в большинстве развитых стран.

Как и все программы социального страхования, предоставление пенсий по старости предполагает нахождение баланса между социальной защитой и влиянием на стимулы. Выплаты по социальному страхованию защищают старшие возрастные группы от бедности, резкого падения уровня жизни. Но предоставление прав на такие выплаты приводит к изменению поведения и старших возрастных групп, и более молодого населения. Оптимальные размеры и характер системы пенсионного страхования поэтому предполагают нахождение баланса между защитой и отрицательными стимулами⁷.

Система пенсионного страхования вводилась как механизм, обеспечивающий возможность существования на случай дожития до возраста неработоспособности. В США к моменту ее введения большинство мужчин в возрасте старше 60 лет работали. Однако, как и в случае со многими другими крупными социальными инновациями, она сама становится фактором снижения уровня занятости в пенсионном возрасте. Среди мужчин в возрасте 60 лет и старше в 1900 году работали 66,1%, в 1930 году — 64,5, в 1960 году — 45,4, в 1990 году — 27,6%⁸.

⁶ Rappaport A.M., Schieber S.J. (eds.). Demography and Retirement: The Twenty-First Century. Westport—Connecticut—London: Praeger, 1993. P. 120.

⁷ Feldstein M., Liebman J.B. Social Security. NBER Working Paper, 8451.

⁸ Rappaport A.M., Schieber S.J. (eds.). Demography and Retirement: The Twenty-First Century. Westport—Connecticut—London: Praeger, 1993. P. 75, 76 (Labor force participation of men age 60 and over).

С 1950 по 1990 год возраст выхода на пенсию в наиболее развитых странах снизился с 66 до 62 лет⁹. Коэффициент участия в составе рабочей силы лиц в возрасте 60–64 лет в 1960 году в Бельгии, Нидерландах, Франции превышал 70%. К середине 1990-х годов он снизился до 20%.

Кризис пенсионных систем, сложившихся на этапе индустриального развития, — проблема, порожденная изменением демографической ситуации. Пенсионная система стран — лидеров экономического роста сформировалась на этапе, когда население пенсионного возраста составляло лишь незначительную долю численности работающих (табл. 1).

Таблица 1

Доля населения в возрасте старше 65 лет в крупных индустриальных странах, %

| | 1820 | 1850 | 1900 | 1930 | 1950 | 1975 | 2000 |
|----------|---------|-----------|------------|-------------|-------|-------|-------|
| Англия | | 4,64*** | 4,66*** | 7,42 (1931) | 10,73 | 13,95 | 15,86 |
| Германия | | 7,67* | 4,88 | 5,69 (1925) | 9,72 | 14,84 | 16,31 |
| США | 11,85** | 4,13* | 4,04 | 5,39 | 8,26 | 10,46 | 12,28 |
| Япония | | 11,54**** | 10,96***** | 9,37 | 4,94 | 7,88 | 17,21 |

* доля населения в возрасте старше 60 лет в 1871 году;

** доля населения в возрасте старше 45 лет;

*** доля населения старше 65 лет для Англии и Уэльса в 1851 и 1901 годах;

**** в 1884 году по отношению к населению 1880 года;

***** в 1903 году по отношению к населению 1900 года.

Источники: данные за 1800–1931 годы: Mitchell B.R. International Historical Statistics 1750–1993, Macmillan Reference LTD, 1998; данные за 1950–2000 годы (кроме США, Мексики и Бразилии): сайт ООН <http://esa.un.org/unprp>

В этой ситуации относительно небольшие сборы с работающих и работодателей были достаточны, чтобы обеспечить немногочисленным пенсионерам уровень доходов, сопоставимый с тем, который они имели в период трудовой деятельности, с учетом выпадения расходов на обучение детей, приобретение жилья и т.д. (табл. 2).

⁹ Latulippe D. Effective retirement age and duration of retirement in the industrial countries between 1950 and 1990, Issues in Social Protection, Discussion paper № 2. Geneva, ILO. 1996.

Таблица 2

Отношение среднего располагаемого дохода людей пенсионного возраста к среднему располагаемому доходу работающего населения, %

| Возраст | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2000 | 1971–1980 | 1981–1990 | 1991–2000 |
|---------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Германия | | | Япония | | |
| 65–74 года | – | 85 | 93 | – | 91 | 89 |
| Старше 75 лет | – | 81 | 78 | – | 92 | 87 |
| | Великобритания | | | США | | |
| 65–74 года | 73 | 74 | 80 | 90 | 99 | 98 |
| Старше 75 лет | 71 | 72 | 74 | 78 | 84 | 82 |

Источник: Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD countries. OECD, 2001.

После завершения демографического перехода на фоне продолжающегося роста продолжительности жизни ситуация радикально меняется. Численность пенсионеров, приходящихся на одного работающего, увеличивается. Рост числа людей, получающих пенсию, или тех, кто в ближайшие годы предполагает выйти на пенсию, создает базу политической поддержки повышения щедрости пенсионных выплат¹⁰.

В современные пенсионные системы встроена тенденция к увеличению расходов. Они созревают, более длительные периоды уплаты взносов увеличивают число получателей пенсий и их размеры. По мере демографического перехода увеличивается доля старших групп населения, падает рождаемость, растет продолжительность жизни. Те системы, которые создавались как сравнительно экономичные,

¹⁰ Как справедливо пишет Виленски: «Если есть один фактор роста расходов на поддержание благосостояния, влияние которого является наиболее сильным, — это доля старших возрастных групп населения. Экспансия государства благосостояния — проявление сильных позиций старших возрастных групп в современном обществе». (См.: Wilensky H.L. The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley—Los Angeles—London: University of California Press, 1975).

требующие лишь скромных взносов для их финансирования¹¹, становятся обременительными.

Размеры взносов работников и работодателей повышаются, отражая меняющуюся демографическую картину. В свою очередь, увеличение налогов на заработную плату стимулирует занятость в неформальном секторе, рост безработицы. Сокращается число наемных работников, уплачивающих взносы в систему пенсионного страхования, отношение его к численности пенсионеров.

Уровень налогообложения заработной платы, по достижении которого дальнейшее повышение налоговых обязательств, уплачиваемых с заработной платы работниками и работодателями, оказывается невозможным по политическим причинам либо непродуктивным в силу влияния на занятость и налоговую дисциплину, различается в странах — лидерах современного экономического роста, но он везде существует. В США в силу влияния исторических традиций и этнокультурной разнородности населения он ниже¹², в более гомогенных странах континентальной Западной Европы с развитыми традициями социальной солидарности — выше, но к 1980–1990 годам он практически повсеместно оказывается достигнутым. Между тем увеличение доли пожилого населения, имеющего пенсионные права, продолжается по мере выхода на пенсию поколения людей, родившихся в 1945–1965 годах — в период аномально высокой рождаемости, компенсировавшей последствия демографического спада времен Второй мировой войны. Раньше всего это происходит в Японии и Германии, где период послевоенного бума рождаемости был более коротким. Если в 1950 году на 100 человек в возрасте от 20 до 64 лет в Японии приходилось 10% населения в возрасте 65 лет, то к 1990 году этот показатель увеличился до 19%, а по прогнозам на 2025 год — возрастет до 42,9%. В Западной Германии соответствующие показатели: 15,7,

¹¹ В США к моменту введения системы социального страхования начисления от заработной платы, призванные ее финансировать, составляли лишь 2 процентных пункта от выплат наемным работникам.

¹² Приближение к такому пределу США было очевидным с середины 1970-х годов. При обсуждении поправок к Закону «О социальном страховании» 1977, 1983 годов поправки пришлось ориентировать на снижение выплат, а не на дальнейшее увеличение обложения зарплаты. (См.: Rappaport A.M., Schieber S.J. (eds.). Demography and Retirement: The Twenty-First Century. Westport—Connecticut—London: Praeger, 1993. P. 120).

24,1 и 42,2%¹³. Здесь ускорение роста доли старших возрастных групп происходит уже в период 2000–2010 годов, в других развитых странах – в 2010–2020 годах¹⁴. Этот процесс носит заданный характер и не может быть остановлен¹⁵.

Демографические прогнозы предполагают, что в период до 2030 года нагрузка пенсионеров на работающее население в развитых странах примерно удвоится. По государствам «большой семерки» прогнозируется рост расходов на пенсии с 6,7% ВВП в 1995 году до 10,7% ВВП в 2030 году¹⁶. По прогнозам ОЭСР, расходы на социальное обеспечение вырастут с 18,3% ВВП в 1990 году до 25,5% в 2050 году при реализации базового сценария. При более быстром росте они увеличатся до 23,7%, при более низком – до 30,4%. С 1990 по 2050 год расходы на социальное обеспечение будут ежегодно расти в среднем на 1,9% в реальном выражении, включая 1,3% ВВП за счет роста ВВП и 0,6% – за счет роста доли этих расходов в ВВП¹⁷.

Повышение пенсионных обязательств в предстоящие десятилетия задано логикой созданной в конце XIX – первые десятилетия XX века системы пенсионного обеспечения. Но его невозможно профинансировать за счет дальнейшего повышения уровня налогообложения заработной платы. В этом фундаментальная проблема устойчивости социальных институтов, созданных в индустриальную эпоху в условиях постиндустриального общества.

¹³ Rappaport A., Schieber S. (eds.). *Demography and Retirement: The Twenty-First Century*. Westport–Connecticut–London: Praeger, 1993. P. 261.

¹⁴ Дж. Кейнс отметил, что изменение численности населения – единственная вещь, которую можно предсказывать с «разумной уверенностью».

¹⁵ Peacock A. T., Wiseman J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961. P. 145.

¹⁶ Koch M., Thimann C. *From Generosity to Sustainability: The Austrian Pension System and Options for its Reform*. IMF Working Paper, 1997.

¹⁷ Международное бюро труда. Женева. Труд в мире. 2000. Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире. М., 2001. С. 60–61. Работа Фелдстейна и Хориоки продемонстрировала тесную связь национальных сбережений с национальными инвестициями. (См.: Feldstein M., Horkia C. *Domestic Saving and International Capital Flows*. *Economic Journal* 90 (June 1980). P. 314–329).

Еще один аспект, по которому формирование распределительной пенсионной системы в условиях стареющего населения постиндустриального общества оказывает значительное влияние на долгосрочные перспективы развития, – это динамика нормы сбережений. Доля инвестиций в ВВП – один из факторов, тесно связанных с темпами экономического роста. Национальные нормы инвестиций тесно коррелируют с национальными нормами сбережений¹⁸. Для стадии индустриального развития было характерно повышение доли сбережений и инвестиций в валовом внутреннем продукте по сравнению с показателями, характерными для аграрного общества. На постиндустриальной стадии ситуация меняется. В большинстве стран-лидеров доля сбережений в валовом внутреннем продукте начинает сокращаться. М. Фелдстейн в своих работах показывает связь снижения сбережений с введением щедрых распределительных пенсионных систем¹⁹.

В какой степени ему это удалось доказать, устранив возможное влияние других факторов, – предмет обсуждения в экономической литературе двух последних десятилетий. Но то, что полноценное формирование распределительных пенсионных систем объективно создает стимулы к ограничению сбережений на старость и именно на постиндустриальной стадии проявляется тенденция к снижению частных сбережений, вряд ли является простым совпадением²⁰.

Одним из направлений реформ, призванных разрешить это противоречие, является попытка усиления связи объема уплаченных взносов в систему пенсионного страхования и объема пенсионных прав, устранение из системы пенсионного страхования перераспределительных элементов. В наиболее последовательной форме такие реформы предполагают введение накопительной пенсионной системы, где объем пенсионных прав определяется размером взносов и принятыми работником решениями об инвестировании пенсионных сбережений. Устранение перераспределительных элементов позволяет изменить отношение и работников, и работодателей

¹⁸ О взаимосвязи развития пенсионных систем и снижения нормы сбережений см.: Feldstein M. *Fiscal Policies, Capital Formation and Capitalism*. Working Paper № 4885. 1994. P. 18–19.

¹⁹ То, что сбережения на старость были важнейшим фактором, определявшим их динамику в XIX – начале XX века, – факт известный и хорошо документированный.

²⁰ Международное бюро труда. Женева. Труд в мире. 2000. Обеспечение дохода и социальная защита в меняющемся мире. М., 2001. С. 120.

к страховым платежам. Если объем пенсионных прав однозначно определяется взносами, они лишаются налогового характера, приобретают роль налоговой льготы для средств, направляемых на долгосрочные накопления, обеспечивающие доходы в старости. Это позволяет устранить антистимулы занятости в формальном секторе, выплате страховых платежей.

Чили — страна, пенсионная реформа в которой положила начало многолетним дебатам по вопросу о целесообразности и возможности перехода к накопительной системе пенсионного страхования. Здесь в 1970-х годах ставки взносов в систему распределительного пенсионного страхования достигли высокого уровня и стимулировали уклонение от налогов. С 1981 года в Чили перешли к использованию накопительной системы пенсионного страхования. Каждый работающий вносил 10% заработка на пенсионный сберегательный счет в выбранном им фонде. Кроме того, необходимо было платить около 3% заработка на страхование на случай инвалидности и потери кормильца и для покрытия управленческих расходов фондов. К моменту выхода на пенсию на индивидуальном счете накапливается сумма, обеспечивающая получение доходов в старости. По определению дефицит в такой системе невозможен²¹.

Переход к накопительной системе серьезно изменяет отношение и работников, и работодателей к платежам, направленным в накопительную пенсионную систему, особенно в тех случаях, когда работнику предоставлена существенная свобода выбора порядка хранения и инвестирования средств накопительной пенсионной системы, гарантировано право наследования накопленных в ее рамках сбережений.

²¹ По международным стандартам английская пенсионная реформа 1986 года — одно из самых радикальных отступлений от традиционных для Западной Европы послевоенных подходов к социальной политике. В результате британские занятые имеют возможность выйти из второго уровня государственной пенсионной системы или из своих профессиональных систем и принять решение об организации собственного пенсионного страхования. Это сокращает перераспределительные функции пенсионной системы и роль правительства как гаранта пенсионного обеспечения. Предоставление права выхода означает, что меньше людей платят в государственные системы пенсионного страхования. Это, в свою очередь, ограничивает их возможности выполнять существующие и предстоящие пенсионные обязательства и создает дополнительные стимулы для выхода из государственной системы. Именно в результате введения новой пенсионной системы Великобритании сегодня — единственная промышленная страна, которая не имеет финансовых проблем с выполнением будущих пенсионных обязательств.

Эти отчисления во многом перестают восприниматься как налог и становятся дополнительным элементом оплаты труда. Возникают предпосылки преодоления противоречия между ростом потребностей пенсионной системы в финансовых ресурсах в постиндустриальную эпоху и невозможностью дальнейшего повышения налогового бремени на оплату труда. Прямая связь объема пенсионных прав будущих пенсионеров с их взносами в накопительную пенсионную систему обеспечивает ее устойчивость. Возможность ее сохранения в существенно меньшей степени, чем при распределительной системе, зависит от долгосрочных демографических тенденций роста доли пожилых в численности населения.

* * *

Преимущества накопительной пенсионной системы очевидны и предельно важны для постиндустриального общества с быстро стареющим населением и высокой государственной нагрузкой на экономику. Однако ее широкому внедрению в странах-лидерах современного экономического роста препятствует одно фундаментальное обстоятельство. Если отчисления в пенсионную систему накапливаются на индивидуальных счетах работников, они не могут быть использованы для финансирования текущих обязательств перед нынешними пенсионерами. Для старших возрастных групп работающих возможности накопить средства, достаточные для обеспечения хотя бы нынешних пенсионных прав, также ограничены. Остроту проблем, связанных с реформированием пенсионной системы, ярко высвечивают масштабы накопленных развитыми странами пенсионных обязательств, в большинстве случаев существенно превышающих объемы их нынешнего государственного долга.

Из стран-лидеров современного экономического роста лишь Великобритания предприняла серьезные шаги в области пенсионной реформы (реформа 1986 года), направленные на обеспечение права выхода работников и работодателей из государственной системы пенсионного страхования, перехода в частные системы пенсионного страхования, обеспечивающие существенное усиление связи пенсионных прав и фактически произведенных взносов²². В подавляющем

²² О проблеме двойного платежа как препятствия на пути к накопительной пенсионной системе см.: Bonoli G. The Politics of Pension Reform. Cambridge University Press, 2000. P. 25.

большинстве остальных стран-лидеров реформы носили значительно более ограниченный характер.

Наряду с продолжающейся идеологической дискуссией по вопросу об эффективности накопительных пенсионных систем, оправданности ограничения перераспределительных механизмов, обеспечивающих социальную солидарность, ключевым фактором, сдерживавшим пенсионные реформы в странах-лидерах, был вопрос об их цене и так называемом «двойном платеже»²³. Переход к накопительным пенсионным системам означает, что, по меньшей мере, часть платежей, которые будет производить нынешнее поколение работающих, пойдет на их собственные счета и финансирование их собственных пенсий, а не на выплату пенсий нынешнему поколению пенсионеров. Но отменить обязательства перед последними в условиях демократического общества невозможно. Значит, для перехода на накопительную систему пенсионирования нужны финансовые ресурсы, позволяющие в ее ходе обеспечить выполнение уже принятых обязательств перед нынешними пенсионерами и старшим поколением работников, которое не будет иметь возможности формировать достаточные фонды в системе накопительного пенсионного страхования.

Если учесть объемы пенсионных обязательств, накопленных в странах-лидерах современного экономического роста, становятся ясными масштабы этой проблемы, особенно в условиях выхода налогового бремени на верхние пределы возможного и растущих социальных обязательств по направлениям, не связанным с пенсионной системой. Даже республиканская администрация США Дж. Буш-младшего, в начале своей деятельности активно обсуждавшая возможности частичной трансформации американской системы пенсионного страхования в накопительную, пока не решилась сделать серьезных шагов в этом направлении. И именно из-за нерешенности вопроса об источниках финансирования переходных процессов.

В ситуации, когда возможности наращивания налогов исчерпаны, обязательства растут и будут расти, а глубокая реформа либо невозможна, либо крайне сложна, правительствам приходится идти на частичные и непопулярные изменения в пенсионных системах — повышать пенсионный возраст, требования к числу лет работы, необходимому для получения нормальной пенсии, снижать уровень льгот, предоставляемых различными специальными пенсионными

²³ The Economist. 7th — 13th June. 2003.

системами, снижать отношение средней пенсии к средней заработной плате.

* * *

Особенно рельефно проблемы функционирования систем социальной защиты, такие, как дестимулирование занятости, зарегулированность рынка труда, неспособность провести диктуемые финансовыми ограничениями реформы, проявляются в регионе, который был местом возникновения системы социальной защиты, — в континентальной Западной Европе.

Это еще одно подтверждение связи продолжительности существования систем социальной защиты с остротой проблем, возникающих на постиндустриальной стадии. Здесь давление финансовых проблем заставляет даже политиков, традиционно выступавших за экспансию социальных обязательств, инициировать малопопулярные реформы, направленные на их ограничение. В Германии налоги на заработную плату составляют 42% ее величины, государственные финансы в глубоком кризисе. Германия не может привести размеры дефицита бюджета в соответствие с маастрихтскими критериями. В этой ситуации неудивительно, что лидер германских социал-демократов канцлер Г. Шрёдер говорит о том, что «мы не можем продолжать сохранять существующую систему: никаким образом мы не можем избежать изменений... мы должны сказать “до свидания” многому из того, что стало дорого для нас, но также, к сожалению, слишком дорогостояще... мы должны изменить нашу ментальность и научиться смотреть в лицо реальности... демографический спад и старение населения скоро сделают нашу систему здравоохранения, пенсионную систему непозволительно дорогими... многое придется изменить... нет разумной альтернативы»²⁴.

С начала 1980-х годов, когда кризис пенсионных систем стал очевидным, идет процесс повышения пенсионного возраста (Германия, Греция, Италия, Португалия, Великобритания), минимального срока работы, необходимого для получения полной пенсии (Германия, Греция, Италия), ужесточения условий более раннего пенсионирования (Франция, Германия). Отношение средней пенсии к зарплатам было снижено за счет введения более жестких механизмов индексации

²⁴ Kopits G. Are Europe's Social Security Finances Compatible with EMU? IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. 1997. P. 6.

(Австрия, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Нидерланды). Происходит сокращение периода, в течение которого более длительная работа предусматривает увеличение базы предстоящих пенсионных выплат (Австрия, Финляндия, Франция, Италия, Нидерланды, Португалия, Великобритания), сокращаются пенсионные привилегии занятых в государственном секторе (Финляндия, Греция, Италия, Португалия)²⁵.

Старшие возрастные группы целеустремленны в выборе своих политических приоритетов. Важнейшим для них является то, что относится к государственным субсидиям, направляемым пенсионерам. Многие политики убеждены, что голосование старших возрастных групп в большей степени зависит от позиции кандидатов по отношению к пенсионному обеспечению, чем позиция любой другой группы по любому другому поводу. Журнал «Форчун» провел опрос 329 знатоков внутренней жизни Вашингтона (членов конгресса, его аппарата, высокопоставленных сотрудников Белого дома)²⁶. Опрашиваемых просили оценить влияние 120 групп интересов на политические решения. Результаты показали, что Американская ассоциация пенсионеров — сильнейшее лобби в Вашингтоне²⁷.

Особенно серьезными являются политические препятствия на пути пенсионных реформ в странах, где они носят более щедрый характер, отношение средней пенсии к средней заработной плате высоко, а роль выплат из пенсионной системы велика для значительной доли населения, включая политически влиятельных избирателей средних классов. Это характерно для континентальной Европы²⁸. Здесь группы давления, ориентированные на сохранение существующих пенсионных режимов, как правило, способны оказать на правительство давление, чтобы заставить его либо отказаться от инициатив по ограничению пенсионных обязательств, либо сделать их существенно менее радикальными.

²⁵ Форчун. 1997. № 8 (декабрь). С. 146.

²⁶ Mullegan C.B., Sala-I-Martin X. Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories. NBER Working Paper, April 23 1999. P. 13.

²⁷ По расчетам Малигана и Салла-и-Мартина (1999 год), в США правительства разного уровня тратят на поддержку тех, кому больше 65 лет, примерно 10% ВВП, включая социальное страхование — 5% ВВП, программу «Медикер» — 2% ВВП и другие выплаты. Но по международным нормам это скромная доля. Государственные пенсии в Италии составляют 13% ВВП, в Швеции — 16, в Бельгии — 20% ВВП.

²⁸ Bonoli G. The Politics of Pension Reform. Cambridge University Press, 2000. P. 2.

Политическая непопулярность мер, связанных с ограничением пенсионных обязательств, дает сильный инструмент борьбы тем участникам политического процесса, которые поддерживают существующие установления. Развитие событий во многих западноевропейских странах показало, что даже слабое рабочее движение способно породить массовый протест против попыток правительства ограничить социальные программы. Франция — наглядный пример этого. При доле членов профсоюзов, составляющей менее 15% рабочей силы, и внутренней разделенности профсоюзного движения оно слабо. Однако когда дело доходило до мобилизации общественности вокруг проблем, связанных с социальной защитой и пенсионной системой, французские профсоюзы неоднократно оказывались способными остановить предлагаемые правительством реформы.

Таким образом, в условиях постиндустриального мира правительства оказываются под двойным давлением: с одной стороны, тенденции старения населения, глобальная налоговая конкуренция вынуждают их сокращать или, по меньшей мере, ограничивать рост уровня социальных расходов; с другой стороны, непопулярность таких мер и объективные трудности осуществления изменений создают серьезные — часто непреодолимые — препятствия на пути введения ограничительных мер.

Неприятное сочетание невозможности дальнейшего роста налоговой нагрузки, трудности повышения пенсионного возраста и снижения отношения средней пенсии к средней заработной плате сужают свободу маневра в поиске источников финансирования распределительной системы в процессе перехода к накопительной системе. 30–70 лет назад, когда наиболее развитые страны нынешнего мира формировали свои пенсионные системы, они обладали широкой свободой маневра, могли легко пойти по пути развития накопительного страхования, избежав возникновения одной из наиболее острых экономических и политических проблем, с которой столкнулись в конце XX — начале XXI века. В то время эти долгосрочные проблемы не были и, по-видимому, не могли быть осознаны. В этом тяжелое бремя лидерства: приходится учиться на своих ошибках. Для стран догоняющего развития, к которым относится и Россия, возможность извлечь уроки из опыта тех, кто уже прошел свой путь проб и ошибок, начать решать долгосрочные проблемы до того, как они в полной мере проявились, стали трудноуправляемыми, — серьезное преимущество.

ИСТОРИЯ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

Синявская Оксана Вячеславовна

заместитель директора Независимого института социальной политики

Принципы устройства пенсионного обеспечения таковы, что результаты реформы в полной мере можно оценить лишь через 30–50 лет после ее начала — тогда, когда на пенсию начнут выходить те, кто вступил в реформу в начале своей трудовой деятельности. Именно поэтому пенсионные реформы — одни из самых «медленных» среди всех социально-экономических реформ.

Однако даже для пенсионной системы 19 лет — совсем немало. Тем, кому в 1990 году было 20 лет, сейчас уже 39. С учетом российского пенсионного возраста это означает, что больше половины трудовой жизни прожито. И время, упущенное властями за этот период для построения жизнеспособной пенсионной системы, обернется потерями в пенсионном обеспечении. Именно поэтому каждый год промедления с пенсионной реформой означает годы сохранения низких пенсий в России.

Проанализируем причины долгого — более 10 лет! — откладывания начала пенсионной реформы, условия, в которых формировались предложения по реформированию пенсионной системы и как они сказались на дизайне реформы.

Какую пенсионную систему мы унаследовали

Коридор возможностей реформирования российской пенсионной системы был во многом задан нормами пенсионного обеспечения, которые она унаследовала от советской системы. Странам Центральной и Восточной Европы расстаться с наследием социализма было проще из-за однозначно негативной его интерпретации

и мощной общественной поддержки проводимых реформ после обретения независимости. К тому же для многих из них перспективы вхождения в объединенную Европу задавали новый вектор развития. В России эти условия отсутствовали, а пенсионное законодательство, с которым страна вошла в 1990-е годы, было разработано до начала экономических преобразований и во многом сохраняло правила пенсионного обеспечения, действовавшие в СССР.

Советская пенсионная система, окончательно сформировавшаяся в 1950–1960-х годах, включала две основные компоненты: пенсионное обеспечение рабочих и служащих государственных предприятий и пенсионное обеспечение колхозников¹. Предоставлялись пенсии по старости (возрасту), инвалидности и потере кормильца. Некоторые категории занятых имели право на получение пенсии за выслугу лет, которые регулировались отдельными законами. Существовали также республиканские и союзные персональные пенсии, назначавшиеся за особые заслуги.

Формально пенсионное обеспечение в СССР было для работников бесплатным — они из своих доходов ничего в пенсионную систему не платили. Пенсии финансировались из так называемых общественных фондов потребления, складывавшихся из средств государственного бюджета и отчислений предприятий (от 4 до 12% фонда оплаты труда в зависимости от отрасли)².

Другим завоеванием трудящихся при социализме считался относительно низкий возраст выхода на пенсию — 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Он оставался неизменным с начала 1930-х годов, когда обследования рабочих, выходящих на пенсию по инвалидности в связи с потерей трудоспособности, показали, что «к 55 годам

¹ Подробнее о пенсионном обеспечении в СССР и его проблемах см.: Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / Под ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. СПб.: Норма, 1998. С. 44–46; Захаров С., Рахманова Г. Демографический контекст пенсионного обеспечения: история и современность // Современные проблемы пенсионной системы: комментарии экономистов и демографов / Под ред. Т. Малевой. М., 1997. С. 32–59; Синявская О.В. Человек и государство в российской пенсионной системе // Pro et Contra. Т. 6. 2001. № 3. С. 47–62.

² Здесь приводятся экспертные оценки. По закону выплата пенсий рабочим и служащим обеспечивалась государством за счет средств, ежегодно ассигнуемых по государственному бюджету СССР, образуемых из взносов предприятий, учреждений, организаций и колхозов без каких-либо вычетов из заработной платы. Тарифы отчислений на цели пенсионного обеспечения в законе не были установлены.

большая часть женщин и к 60 годам большая часть мужчин теряют возможность продолжать работать»³. С тех пор структура отраслей, условия и содержание труда изменились, и работники, по данным медицинских обследований, стали терять трудоспособность позже⁴. Но увеличивать возрастную границу было невыгодно: ранний выход на пенсию гарантировал терпимое отношение населения к размеру выплат. Более того, можно было стать пенсионером еще на 5–10 лет раньше: такие льготы предоставлялись за работу во вредных условиях труда и в тяжелых климатических условиях, их финансировало государство и использовало как важный инструмент политики занятости.

Несмотря на различные надбавки и компенсации за работу во вредных условиях и на Крайнем Севере, уровень пенсионного обеспечения в СССР оставался низким, причем даже по сравнению с другими социалистическими странами⁵. В законодательстве не был закреплён порядок индексации пенсионных выплат в случае повышения стоимости жизни или опережающего роста зарплаты. Не был прописан и механизм изменения максимальной и минимальной пенсии. Размер пенсии устанавливался человеку один раз и не менялся, как бы ни росла зарплата или ни увеличивалась стоимость жизни. Поэтому, по данным исследований уровня жизни, проведенных в 1980-е годы, до 80% бедных в СССР были пенсионерами, причем старших возрастов⁶.

Кроме пенсий, многочисленным группам пенсионеров предоставлялись льготы и привилегии, бесплатные или частично оплачиваемые услуги (транспортные, жилищно-коммунальные, в сфере здравоохранения и т.д.). В этих условиях пенсии обеспечивали социально

³ Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / Под ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. С. 44.

⁴ По данным медицинских обследований, проведенных в конце 1970-х – начале 1980-х годов, примерно 80% пенсионеров первого пенсионного пятилетия (мужчины в возрасте 60–64 лет, женщины 55–59 лет) и значительная часть пенсионеров второго пятилетия являются полностью или частично трудоспособными людьми. (См.: Микульский К.И., Роговин В.З., Шаталин С.С. Социальная политика КПСС. М.: Политиздат, 1987. С. 218).

⁵ Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe / Ed. by W. van Ginneken. Occasional papers on social security. Geneva: ISSA, 1996. P. 137.

⁶ Из выступления М. Можинной на «круглом столе» в ИСЭПН РАН // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 16. См. также: Баскаков В.Н., Баскакова М.Е. О пенсиях для мужчин и женщин. М., 1998. С. 22–23.

приемлемый уровень материального обеспечения большей части пожилых людей, что много лет спустя существенно повлияло на судьбу пенсионной реформы.

Проблемы в советском пенсионном обеспечении обнаружились еще до начала экономических преобразований. Поскольку число пенсионеров быстро увеличивалось (с 13,7 млн до 33,8 млн за 1961–1990 годы⁷), а тарифы отчислений для предприятий оставались практически неизменными, доля государства в финансировании пенсий росла. К 1980 году доля дотаций из союзного бюджета в бюджете государственного социального страхования достигала 60%⁸. При этом в середине 1980-х годов ситуация обострилась в связи с падением мировых цен на нефть и газ: сокращались национальный доход и объем производства, нарастал дефицит госбюджета, и в конце 1980-х годов он приблизился к 10% валового национального продукта (ВВП)⁹. Финансовое состояние пенсионной системы также ухудшилось, учитывая ее зависимость от бюджета.

Таким образом, проблемы советской пенсионной системы стали очевидны уже в конце 1980-х годов. Важнейшие из них:

- множественность различных систем пенсионного обеспечения; как следствие – непрозрачность и сложность правил назначения и расчета пенсий;
- ограниченный охват пенсионным обеспечением, ставший очевидным по мере появления в стране индивидуальных предпринимателей и занятых на частных предприятиях, которые не имели прав на пенсию;
- низкая дифференциация пенсий как следствие общей уравнилительной политики, приводившей к значительному перераспределению средств от хорошо зарабатывавших работников в пользу тех, у кого была низкая зарплата; «несправедливый» разрыв в размерах пенсии «старых» и «новых» пенсионеров;
- относительно ранний возраст выхода на пенсию (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), предопределявший увеличение нагрузки на пенсионную систему в условиях старения населения;

⁷ Тенденции социокультурного развития России. 1960–1990 гг. / Отв. ред. И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов. М., 1996. С. 209.

⁸ Соловьев А.К. Финансовая система государственного пенсионного страхования в России. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 15.

⁹ Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста // Е.Т. Гайдар. Сочинения в двух томах. Т. 2. М.: Евразия, 1997.

– широко распространенная практика досрочного выхода на пенсию различных категорий работников, означавшая, что фактический возраст выхода на пенсию значительно ниже 55 или 60 лет;

– зависимость пенсионной системы от бюджетных средств и низкий запас прочности, проявившийся в условиях роста численности пенсионеров.

Первый этап – 1990–1994 годы: пенсии – компенсация потерь перехода

Закон 1990 года

Новое российское пенсионное законодательство оставалось в рамках ранее действовавшей пенсионной парадигмы. 20 ноября 1990 года был принят Закон «О государственных пенсиях в РСФСР» № 340-1 (далее – закон 1990 года), введен в действие в 1991 году – первой половине 1992 года. Пенсии по-прежнему выплачивались из текущих поступлений, их размер был установлен законодательно в процентах от заработка. Были сохранены действовавшие три категории трудовых пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, а особые условия пенсионного обеспечения для определенных групп занятых были объединены в четвертую категорию – за выслугу лет.

Но имелись и принципиально важные отличия: отказались от бюджетных дотаций, источником финансирования текущих пенсий стали целевые отчисления (страховые взносы) работодателей и работников. Российская пенсионная система впервые стала опираться в терминах социального страхования.

Социальное страхование

Термин «социальное страхование» – страхование от наступления безработицы, медицинское, пенсионное страхование, страхование по инвалидности и т.п. Порядок участия в таких программах социальной защиты, включая перечень страховых случаев, принципы расчета выплат и другие параметры определяются государством.

Услуги социального страхования часто, но не всегда предоставляются государственными организациями, финансируются за счет страховых взносов или налогов на заработную плату, хотя в редких случаях могут оплачиваться и за счет общих налогов.

От программ частного страхования социальное страхование отличается: обязательность участия и перераспределение доходов в пользу менее обеспеченных участников; в ряде случаев риски распределяются не случайно – например, при страховании по безработице средства перераспределяются в пользу низкооплачиваемых малоквалифицированных работников с высокими рисками потери занятости; обязательность участия позволяет расширить охват социальным страхованием, что обеспечивает более широкое распределение рисков.

В отличие от социальной помощи, в социальном страховании перераспределение в пользу бедных, как правило, меньше, а выплаты не связаны с размерами других доходов. Напротив, они зависят от наступления страхового случая (например, потеря работы, наступление инвалидности, достижение определенного возраста) и связаны с предыдущей занятостью и размерами заработков или уплаченных взносов. Поэтому одна из основных задач социального страхования – перераспределение дохода на протяжении жизни – например, уменьшение располагаемого дохода от занятости на величину страховых взносов и увеличение располагаемого дохода в период незанятости на величину страховых выплат (пособия по безработице, пенсии). В результате выплаты по социальному страхованию зачастую воспринимаются как «отложенная заработная плата».

Источники: Pestieau P. (2006). The Welfare State in the European Union. New York: Oxford University Press; Feldstein M. (2005). Rethinking Social Insurance // The American Economic Review. Vol. 95, N 1. P. 1–24; Bonoli G. (2003). Social Policy through Labor Markets: Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners // Comparative Political Studies. Vol. 36. N 9. P. 1007–1030; Hindriks J. and Donder Ph. De (2003). The Politics of Redistributive Social Insurance // Journal of Public Economics. Vol. 87. P. 2639–2660.

Для управления средствами государственного пенсионного обеспечения в декабре 1991 года был создан Пенсионный фонд России (ПФР) – самостоятельная внебюджетная кредитно-финансовая система, формируемая из страховых платежей всех работодателей и работников¹⁰. Вместе с тем, в отличие от зарубежных стран, средства ПФР, хотя и были отделены от бюджета, оставались собственностью Российской Федерации. Это нетрадиционное для пенсионных законодательств решение сыграло важную роль в дальнейшем развитии

¹⁰ Соловьев А.К. Финансовая система государственного пенсионного страхования в России. М.: Финансы и статистика, 2001. С. 15.

пенсионной реформы в России — в частности, в становлении накопительной компоненты пенсионной реформы 2002 года.

Разработчики закона 1990 года стремились создать универсальное пенсионное обеспечение. Для этого:

- оно было распространено на все группы населения, в том числе не граждан России, для не имевших трудового стажа (иждивенцев) вводились социальные пенсии;

- были унифицированы пенсионные права всех категорий занятых, включая работников предприятий разных секторов и форм собственности, индивидуальных предпринимателей, священнослужителей, творческих работников;

- право получения полного размера пенсии предоставлялось всем работавшим пенсионерам без исключения.

Принципы расчета пенсий остались прежними, а формула изменилась, что должно было позволить учесть возросшее разнообразие трудовых биографий и поддерживать реальный размер пенсий:

- расширили перечень выплат, на основе которых формировалась пенсия;

- в трудовой стаж включили так называемые «нестраховые» периоды, когда человек вынужденно не работал, и за него не уплачивались страховые взносы (служба в армии, учеба, декретный отпуск и отпуск по уходу за ребенком, уход за инвалидами 1-й группы и т.п.);

- изменили зависимость размера пенсии от уровня оплаты труда; период учета заработков для исчисления пенсий увеличили с 12 до 24 месяцев перед выходом на пенсию, дали возможность рассчитывать пенсию из заработка за любые 5 лет непрерывного стажа;

- ввели нижнюю границу минимальной пенсии — прожиточный минимум пенсионера, для поддержания которой пенсии предполагалось индексировать в соответствии с ростом уровня жизни (цен);

- увеличили предельно допустимую дифференциацию пенсий: максимальная пенсия могла превышать минимальную в 3 раза, а не в 2,5, как в советское время¹¹.

¹¹ Эта норма закона была введена лишь в конце 1992 года. До этого из-за тяжелого экономического положения в стране максимальная пенсия не могла превышать двух минимальных размеров пенсии. (См.: Закон «О досрочном введении в действие закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» от 3 апреля 1992 года и Закон «О повышении государственных пенсий в Российской Федерации» от 21 октября 1992 года).

Введение этого закона привело к тому, что все пожилые люди стали находиться на обеспечении у государства¹², объем социальных обязательств которого по пенсионному обеспечению резко увеличился. При этом остались нерешенными серьезные проблемы предыдущей системы.

Во-первых, в самом законе сохранялась множественность условий для назначения пенсий разным категориям занятых — пенсии по старости за работу в особых условиях труда и в районах Крайнего Севера, пенсии за выслугу лет назначались на основании особых требований к стажу и возрасту. Впоследствии это только усложнило систему, из нее были выделены отдельные системы пенсионного обеспечения военнослужащих, служащих силовых ведомств, судей, прокурорских работников¹³.

Во-вторых, не затрагивался возраст выхода на пенсию, различные возможности по досрочному выходу снижали фактический пенсионный возраст. А предоставленное пенсионерам право работать и получать пенсию сводило на нет стимулы откладывать обращение за пенсией: люди предпочитали иметь «синицу в руке, чем журавля в небе».

В-третьих, размер пенсионных отчислений для предприятий был повышен до 28%¹⁴ фонда оплаты труда, но сами работники в систему почти ничего не вносили: страховой тариф для них был установлен на минимальном уровне — 1% заработка. К тому же пенсия по-прежнему рассчитывалась исходя из зарплаты не за всю трудовую деятельность, а лишь за несколько лет. Чтобы увеличить размер пенсии, достаточно было перейти на хорошо оплачиваемую работу за пару лет до пенсионного возраста. Жесткое ограничение максимального размера пенсии на уровне, намного более низком, чем дифференциация заработков,

¹² Вне пенсионной системы оставались лишь никогда не работавшие женщины в возрасте 55–59 лет и мужчины в возрасте 60–64 лет, так как для назначения социальных пенсий требовался возраст, на 5 лет превышающий официальный пенсионный возраст.

¹³ В начале 2000-х годов пенсии вне всеобщей системы государственного пенсионного обеспечения, по оценкам Всемирного банка, получали от 2 млн до 6 млн человек. (См.: Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация / Всемирный банк. М.: Весь мир, 2003. С. 72).

¹⁴ Тариф отчислений для большей части работодателей в 1991 году составлял 20,6% фонда оплаты труда, в 1992 году — 31,6%. С 1993 года и до перевода страховых платежей в ПФР в составе ЕСН тариф сохранялся на уровне 28%. При этом некоторые категории работодателей и занятых (сельхозпроизводители, фермерские хозяйства, адвокаты и пр.) имели право платить взносы по пониженному тарифу.

не позволяло увязать ее с прежним трудовым вкладом, что также не побуждало работников участвовать в пенсионной системе.

Проблема закона 1990 года — в том, что он ориентировался на условия уже исчезающих социально-экономических отношений: низкую дифференциацию доходов населения, сильную однородность общества по другим показателям, высокую предсказуемость макроэкономических показателей. Страна, для которой создавался закон, уже не существовала в момент его принятия. Поправки в него стали вносить еще до распространения на все категории пенсионеров. Он так и не был в полной мере реализован.

Регулирование размера пенсий

Первым реальным вызовом, с которым столкнулась новая пенсионная система, стал рост цен. Первоначальная версия закона 1990 года устанавливала *ежегодную* индексацию пенсий, с момента назначения которых прошло более года, «в связи с ростом стоимости жизни и оплаты труда» согласно порядку, который должен был определять Верховный Совет РСФСР. В момент принятия закона такой порядок еще предстояло разработать. Он появился осенью 1991 года¹⁵, а минимальная потребительская корзина, положенная в основу расчета прожиточного минимума, — в 1992 году¹⁶. Между тем, инфляция набирала обороты, что заставило правительство уже весной 1991 года принять решение о выплате компенсаций в дополнение к пенсиям.

Либерализация цен 1992 года вызвала падение реальных доходов всех социальных групп, в том числе пенсионеров. Реальный размер пенсионных выплат уже в первые месяцы 1992 года упал более чем вдвое (*табл. 1*).

Правительство перешло на *ежеквартальное* увеличение пенсий: в 1992 году их минимальный размер повышался с 1 января, 1 мая и 1 ноября, а с августа по октябрь индексацию пенсий заменили временной компенсацией. Однако поскольку реальная зарплата также

¹⁵ Закон «Об индексации доходов и сбережений граждан в РСФСР» от 24 октября 1991 года № 1799-1.

¹⁶ Указ Президента РФ «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации» от 2 марта 1992 года № 210 и подготовленные в развитие этого указа методические рекомендации Минтруда России по расчетам прожиточного минимума по регионам Российской Федерации от 10 ноября 1992 года.

Таблица 1

Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1990–2007 годах, %

| | Реальный размер пенсии (1990 = 100) | Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера | Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате) |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1990 | 100,0 | – | 33,7 |
| 1991 | 97,0 | – | 33,8 |
| 1992 | 50,3 | 125,2 | 27,3 |
| 1993 | 65,8 | 138,0 | 33,9 |
| 1994 | 63,7 | 128,6 | 35,6 |
| 1995 | 51,3 | 101,0 | 39,8 |
| 1996 | 55,7 | 116,0 | 38,2 |
| 1997 | 52,7 | 113,2 | 34,5 |
| 1998 | 50,2 | 114,7 | 38,0 |
| 1999 | 30,4 | 70,2 | 29,5 |
| 2000 | 38,9 | 76,4 | 31,2 |
| 2001 | 47,3 | 89,5 | 31,6 |
| 2002 | 55,0 | 100,0 | 31,6 |
| 2003 | 57,4 | 102,0 | 29,8 |
| 2004 | 60,6 | 106,3 | 28,4 |
| 2005 | 66,4 | 97,8 | 27,6 |
| 2006 | 69,8 | 99,8 | 25,6 |
| 2007 | 72,4 | 99,7 | 22,8 |

Источник: Росстат.

сократилась, ресурсов ПФР не хватало на повышение пенсий, способное компенсировать рост цен.

Ситуация осложнялась тем, что в начале 1992 года закон 1990 года еще не был полностью введен в действие, поэтому пенсионеры, даже имевшие длительный стаж работы и неплохую зарплату, получали минимальные пенсии (но с учетом надбавок)¹⁷. С возвратом к расчету пенсий из прошлого заработка пришлось индексировать заработки, полученные еще в советское время, что увеличило социальные издержки. Процедура «осовременивания» этих заработков неоднократно менялась в течение 1992–1994 годов, вызвав недовольство практически всех пенсионеров.

В 1993–1994 годах, чтобы не допустить обнищания пенсионеров, власти регулярно индексировали пенсии, из-за крайней ограниченности средств отдавая приоритет поддержке наименее обеспеченных пенсионеров. Для этого в ноябре 1993 года была введена фиксированная компенсационная выплата ко всем пенсиям¹⁸, сопоставимая с минимальной пенсией по старости¹⁹. В результате в 1993 году пенсии выросли в реальном выражении, а в социальном составе бедных пенсионеры уступили первые позиции неполным семьям с детьми и полным многодетным семьям (с тремя и более детьми)²⁰. В 1993–1994 годах рост пенсий опережал рост зарплаты, а средняя пенсия превышала прожиточный минимум пенсионера (табл. 1, рис. 1).

Приобретение прав на пенсии – рост численности пенсионеров

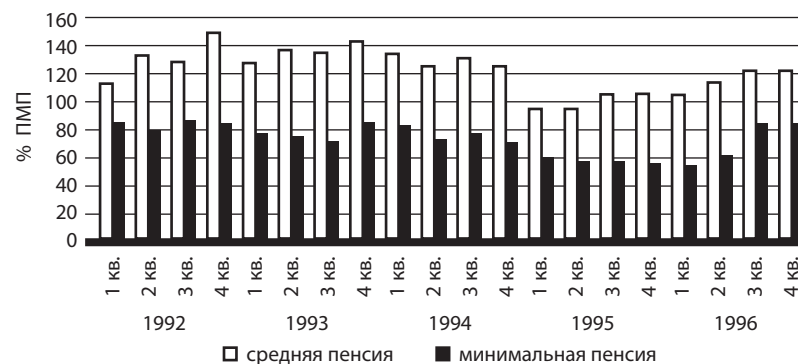
На развитии пенсионной системы серьезно сказалось изменение прав на получение пенсии. С 1991 года за счет пенсионной системы смягчались последствия трансформации для других социальных

¹⁷ В результате минимальную пенсию по старости на 1 января 1992 года получали 11,7 млн человек, на 1 января 1993 года – 6,5 млн.

¹⁸ Указ Президента РФ «О компенсационных выплатах пенсионерам в связи с ростом стоимости жизни» от 27 октября 1993 года № 1766.

¹⁹ В ноябре 1993 года минимальная пенсия по старости составляла 14 620 рублей, компенсационная выплата – 11 700 рублей. Компенсационная выплата была повышена до 19 700 рублей в феврале 1994 года, а минимальная пенсия – до 19 000 рублей – лишь в мае того года.

²⁰ Можина М.А. Уровень жизни: дифференциация и бедность // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М.: Аспект-Пресс, 1995. С. 153.



Источники: ПФР, Росстат.

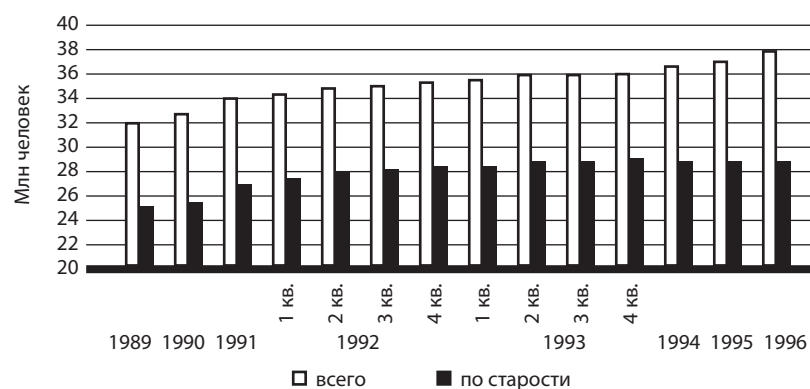
Рисунок 1. Соотношение средней и минимальной пенсий, включая компенсации, и прожиточного минимума пенсионера, %

групп. Ожидания высокой безработицы привели к появлению нормы, разрешившей безработным досрочно (не более чем за два года до пенсионного возраста) выходить на пенсию. Однако поскольку массовой безработицы в России так и не случилось, доля вышедших на пенсию до достижения официального пенсионного возраста в связи с потерей работы оказалась невелика²¹.

Страх перед лавинообразным высвобождением населения в связи с сокращением штатов заставил государство раздавать льготы по досрочному выходу на пенсию. В результате заметно увеличилось число досрочно оформивших пенсию по старости в связи с различными льготами (рис. 2). За 1992–1994 годы доля получавших льготные пенсии и досрочные пенсии за работу в особых условиях труда и в районах Крайнего Севера в общем числе пенсионеров по старости увеличилась с 24,1 до 27,3%. Отсутствие четких, научно обоснованных критериев введения таких льгот привело к тому, что до 30% работников, имевших право на досрочную пенсию в связи с особыми условиями труда, трудилось на местах с нормальными условиями²². При этом, в отличие от предоставления досрочных пенсий безработным,

²¹ Доля получателей пенсии при неполном стаже и безработных достигла максимума в 1995 году, но и тогда она не превышала 2% среди пенсионеров по старости (данные Министерства труда РФ, форма-94 СОБЕС).

²² Оценки ПФР, приведенные в Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации 1995 года.



Источники: ПФР, Росстат.

Рисунок 2. Динамика численности пенсионеров, млн человек

обязательства по досрочному выходу на пенсию различным профессиональным группам формально никак не связаны с уровнем безработицы в стране, и отменить их значительно труднее.

Возложение на пенсионную систему имманентно не свойственных ей функций, происходившее в процессе решения этой задачи, имело крайне негативные последствия не только для ее финансовой сбалансированности, но и в контексте формирования экономически мотивированных пенсионных стратегий работающего населения. Уже в этот момент в глаза бросалось противоречие: с одной стороны, ПФР пытался сохранить фасад института пенсионной системы, предназначенного в первую очередь для поддержки пожилых, с другой стороны, он же выполнял функцию борьбы с бедностью тех групп населения, которые не имеют прямого отношения к пенсионной системе. Следствием такой политики стали снижение фактического возраста оформления пенсии за счет притока досрочных пенсионеров и увеличение скрытого долга пенсионной системы перед будущими поколениями пенсионеров.

Финансы пенсионной системы

В начале экономических реформ российская пенсионная система обладала запасом финансовой прочности: в 1992–1994 годах, несмотря на регулярное повышение пенсий, доходы ПФР устойчиво

превышали его расходы. Это было связано, во-первых, с ежегодным пересмотром тарифов отчислений в ПФР исходя из прогнозируемой потребности в ресурсах на выплату пенсий. Однако такая политика, удобная для ПФР, увеличивала неопределенность для предприятий, которые не могли заранее прогнозировать нагрузку на фонд оплаты труда. С 1994 года от пересмотра тарифов вполне оправданно отказались. Во-вторых, собираемость взносов оставалась достаточно высокой, что позволяло балансировать бюджет ПФР. Вместе с тем пример задолженности по платежам подало само государство: первая задолженность бюджета по возмещению расходов ПФР, связанных с финансированием пенсий на возвратной основе²³, появилась уже в 1991 году. В последующие годы она только нарастала.

Подведем итоги. В 1990–1994 годах пенсионная реформа не относилась к приоритетам правительства. Перед ним стояли более насущные проблемы формирования рыночной экономики и финансовой стабилизации. Пенсионная система рассматривалась как инструмент компенсации потерь, сопровождавших радикальную трансформацию экономики, причем потерь не только у пенсионеров, но и у части трудоспособного населения (выплата пенсий за выслугу лет, сохранение пенсий работавшим пенсионерам, выплата пенсий досрочно покинувшим рынок труда в связи с ростом открытой безработицы). Были существенно расширены права на досрочные пенсии, что во многом спровоцировало будущую несбалансированность финансов пенсионной системы. Появились первые признаки пенсионного кризиса — рост задолженности предприятий и федерального бюджета по платежам в ПФР.

Второй этап – 1995–2001 годы: кризис в пенсионном обеспечении, реформа на повестке дня

Проблемы в пенсионном обеспечении все более усугублялись, стали хроническими, к середине 1990-х годов не замечать их системный характер было все труднее — впервые остро стал вопрос о пенсионной реформе.

²³ Например, на выплату социальных пенсий, некоторых пенсий по инвалидности и т.п.

В рамках действовавшей пенсионной системы для устранения дефицита бюджета ПФР существовали две потенциальные возможности. Первая — увеличить доходы, повышая отчисления. Однако уже в то время общая налоговая нагрузка на производителей достигла роковой черты, за которой она становится тормозом экономического роста. Вторая — снизить расходы ПФР, сокращая численность пенсионеров, то есть отказываясь от выплаты досрочных пенсий или повысив пенсионный возраст.

Была и еще одна возможность — пересмотреть основополагающие принципы пенсионного обеспечения. Для этого требовалось признать, что кризис в пенсионной системе, который уже перешел в открытую фазу, вызван не только внешними экономическими факторами, но и внутренними проблемами самой системы. Однако в середине 1990-х годов правительство и большинство экспертов по пенсионным вопросам²⁴ признавали только временный характер проблем, но не кризис системы.

Концепция реформы пенсионного обеспечения 1995 года

Первым правительственным документом в этой области стала Концепция реформы пенсионного обеспечения в РФ, утвержденная 7 августа 1995 года²⁵. В ней были определены основные цели реформы: достижение финансовой стабильности пенсионной системы, реализация прав граждан на пенсионное обеспечение, устойчивое его развитие на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования, совершенствование управления пенсионным обеспечением и его адаптация к рыночным отношениям, рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий. Причинами кризисных явлений в пенсионной системе были

²⁴ См.: Люблин Ю.З. Задачи реформы пенсионной системы // Пенсия. 1997. № 1; Люблин Ю.З., Роиц В.Д. Российская пенсионная реформа: проблемы, противоречия, перспективы // Человек и труд. 1999. № 2. С. 25–27; Тучкова Э.Г. Формирование системы пенсионного обеспечения в России (правовые проблемы) // Пенсионная система в России: оценка специалистов / Под. ред. В.Н. Баскакова, А.С. Орлова // Пенсия. 1999.

²⁵ Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» от 7 августа 1995 года № 790.

названы сужение ее финансовой базы и инфляция. Сохранялась универсальность пенсионного обеспечения, которое охватывало все население, включая неформально занятых и не работавших.

В Концепции предусматривалось создание трехуровневой системы пенсионного обеспечения.

Первый уровень — базовая (социальная) пенсия, которая должна предоставляться всем гражданам независимо от основания назначения пенсии и трудового стажа, назначаться в твердых размерах с учетом прожиточного минимума пенсионера, выплачивается только неработающим пенсионерам.

Второй уровень — трудовая (страховая) пенсия. Предстояло привести в соответствие условия предоставления и размер пенсии с объемом участия каждого конкретного лица, выражаемым в продолжительности социального (пенсионного) страхования²⁶ и величине уплаченных взносов. При разработке документа учли практику невыплат зарплаты и неформальных отношений в сфере оплаты труда в 1990-е годы: для достижения сбалансированности пенсионной системы предлагалось перейти от расчета пенсии на основе трудового стажа и начисленной зарплаты к расчету на основе страхового стажа и заработка, с которого уплачивались взносы.

Третий уровень — негосударственная пенсия, которая рассматривалась как дополнительная по отношению к первым двум и была возможна в форме профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей или территорий, а также в форме личного пенсионного накопления граждан в негосударственных пенсионных фондах или страховых компаниях. Налогообложение этого уровня планировалось организовать по принципу ЕЕТ²⁷, когда взносы и доходы от инвестирования освобождаются от налога, а пенсии, напротив, облагаются. Мысль о необходимости развития негосударственного пенсионного обеспечения как дополнительного источника доходов пенсионеров впервые прозвучала именно в этой Концепции.

²⁶ Используемое в российской терминологии понятие «страховых принципов» в пенсионном обеспечении по смыслу аналогично пришедшим из англоязычной литературы терминам «система с установленным размером взносов» и «актуарно нейтральная» система. В обоих случаях речь идет о зависимости размера пенсии от взносов, уплаченных в пенсионную систему за весь период трудовой деятельности.

²⁷ Аббревиатура ЕЕТ (Exempted — Exempted — Taxed) описывает налогообложение пенсионных систем, в которых объектом налогообложения выступают только пенсионные выплаты.

Негосударственное пенсионное обеспечение

Негосударственные пенсионные фонды (НПФ) появились в России благодаря Указу Президента РФ «О негосударственных пенсионных фондах» от 16 сентября 1992 года № 1077. НПФ могли создаваться только в форме некоммерческих организаций, размещая активы с помощью управляющих компаний. Несмотря на то, что необходимость развития дополнительного частного пенсионного обеспечения признавалась в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию в 1994 и 1995 годах, до 1998 года их деятельность регулировалась только на основании данного указа. Закон «О негосударственных пенсионных фондах» № 75-ФЗ вступил в силу лишь в мае 1998 года — накануне кризиса. В нем было немало нечетких формулировок, некоторые определения не соответствовали гражданскому законодательству, при этом отсутствовали ключевые вопросы — например, основания для выплаты пенсий и процедура удовлетворения требований к НПФ в случае его ликвидации.

Лицензирование НПФ и определение требований к структуре их инвестиционных портфелей долгое время находились в ведении инспекции НПФ, созданной при Министерстве труда и социального развития, юридический статус которой был не вполне очевиден. В результате российские стандарты лицензирования деятельности НПФ были крайне размыты. А других механизмов, обеспечивающих надзорные и контрольные функции в отношении НПФ, не существовало. С 2004 года вопросы регулирования деятельности НПФ были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам.

Развитие негосударственного пенсионного обеспечения заметно отставало от других сегментов финансовых рынков. На начало 2009 года в стране числилось 233 НПФ (табл. 2), реально работавших было существенно меньше. На 10 крупнейших фондов в 2000–2008 годах приходилось 77–86% общей величины резервов, причем около 50% из них аккумулировал лидер — НПФ «Газфонд». Несмотря на то, что услуги НПФ предоставлялись более чем в половине всех субъектов Федерации, каждый второй действующий фонд находился в Москве и Санкт-Петербурге.

В отличие от западных НПФ, большинство российских фондов учреждено организациями реального сектора и ориентировано на работу с предприятиями. В 2003 году 81% из 5,2 млн участников НПФ обслуживались по договорам, заключенным работодателями

Таблица 2
Основные показатели негосударственного пенсионного обеспечения

| | 1996 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|
| Число негосударственных пенсионных фондов | 254 | 262 | 290*** | 252 | 233**** |
| Резервы, млрд рублей *, ** | – | 15,6 | 277,4 | 472,9 | 462,9 |
| Численность участников, тыс. человек** | 1675,9 | 3375,2 | 6059,1 | 6757,1 | 6746,3 |
| Численность получателей негосударственных пенсий, тыс. человек** | 155,9 | 281,9 | 705,7 | 1026,2 | 1131,4 |
| В том числе в % к общей численности пенсионеров, состоявших на учете в органах соцзащиты | 0,4 | 0,7 | 1,8 | 2,7 | 2,9 |
| Пенсионные выплаты, млрд рублей *, ** | Нд | 0,6 | 7,6 | 13,8 | 17,5 |

* Информация о пенсионных резервах и выплатах за 2000–2005 годы приведена по состоянию на 1 января следующего года по данным сайта «Лаборатория пенсионной реформы».

** Информация о пенсионных резервах, выплатах и численности участников и получателей негосударственных пенсий за 2007 и 2008 годы. См.: Якушев Е.Л. Основные тенденции развития негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации / Пенсионные и актуарные консультации. М., 2009 (май).

*** Отчетность в Федеральную службу по финансовым рынкам предоставили 262 НПФ из 290 имевших лицензию по состоянию на 1 января 2006 года.

**** О численности НПФ по состоянию на 1 июня 2009 года см.: сайт Федеральной службы по финансовым рынкам http://www.ftms.ru/catalog.asp?ob_no=43063

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2001 // Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2001, С. 175; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006 // Стат. сб. М.: Росстат, 2006. С. 193; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008 // Стат. сб. М.: Росстат, 2008. С. 188; Якушев Е.Л. Основные тенденции развития негосударственных пенсионных фондов в Российской Федерации / Пенсионные и актуарные консультации. М., 2009 (май) // Сайт «Лаборатория пенсионной реформы» http://www.pensionreform.ru/pension/prg_openinfo

(вкладчиками — юридическими лицами). Бурный рост отрасли в начале 2000-х годов также связан прежде всего с развитием корпоративных пенсионных систем. По-прежнему индивидуальных участников программ дополнительного пенсионного обеспечения — то есть тех, кто сам добровольно решил позаботиться о будущей частной пенсии, — единицы. Число пенсионеров, получающих частные пенсии из НПФ, хотя и растет, до сих пор не превышает 3% всех пенсионеров, а размер дополнительной пенсии меньше государственной.

Основные причины слабого развития частного пенсионного страхования: несовершенство и противоречивость правовой базы; недружественное к дополнительному пенсионному обеспечению налоговое законодательство; низкие доходы населения; недоверие к частным финансовым организациям; ограниченность финансовых инструментов. По данным опроса Независимого института социальной политики, в 2007 году 43% респондентов трудоспособных возрастов не могли стать клиентами НПФ из-за недостатка денег. Кроме того, реальная доходность обязательных пенсионных накоплений остается невысокой. Доходность по дополнительно негосударственному пенсионному обеспечению была выше, чем в обязательной системе, уступала альтернативным источникам вложения средств. Неудивительно, что треть опрошенных в 2007 году лиц трудоспособных возрастов не стали клиентами НПФ, потому что опасались, что их пенсионные накопления обесценятся.

Таким образом, несмотря на то, что в предкризисные 2000-е годы негосударственное пенсионное обеспечение в России переживало подъем, дополнительное пенсионное обеспечение не заняло весомого места в пенсионной системе. Масштабы частных пенсионных накоплений в экономике страны также остаются более чем умеренными.

Решение проблемы низкого пенсионного возраста виделось в постепенном реформировании льготных по возрасту пенсий и досрочных пенсий за работу в особых условиях труда и районах Крайнего Севера. После 2010 года предполагалось начать постепенное повышение пенсионного возраста, а до этого стимулировать добровольный более поздний выход на пенсию за счет дополнительного повышения пенсии тем, кто отложил обращение за ней, и ограничения размера пенсий работавших пенсионеров.

Концепция заложила создание персонифицированного учета, что сыграло важную роль в улучшении качества управления пенсионной системой. Кроме того, внедрялась весьма умеренная индексация пенсионных выплат — по инфляции, а также (только страховые пенсии) — по росту заработной платы в стране, с которой уплачивались взносы в пенсионную систему. В перспективе предполагалось увеличить страховые взносы работников, доведя их до паритетного соотношения со взносами работодателей.

В Концепции были очевидные системные противоречия. Прежде всего практически все меры, которые могли бы ограничить обязательства пенсионной системы и сбалансировать ее финансы, откладывались не менее чем на 3–4 года. Например, декларируя необходимость реформирования досрочных пенсий, в том числе с помощью профессиональных пенсионных систем, Концепция не намечала никаких шагов в этом направлении²⁸. А повышение пенсионного возраста вообще предполагалось отложить на 15–20 лет.

С одной стороны, провозглашался страховой принцип финансирования трудовых пенсий, в связи с этим намечалось ввести персонифицированный учет страховых взносов на протяжении трудовой жизни работника. Использование страхового подхода означает, что размер трудовой пенсии должен определяться совокупной величиной страховых взносов в ПФР, что позволило бы повысить заинтересованность работников в уплате страховых взносов и тем самым увеличить поступления в фонд. С другой стороны, на неопределенную перспективу было сохранено понятие «период учета заработка для исчисления пенсии» (не более пяти лет). В результате система оставалась распределительной и с установленным размером выплат, который при этом не был актуарно нейтральным: в расчете пенсии учитывался лишь ограниченный отрезок трудовой жизни человека, а сама пенсия не зависела от ожидаемой продолжительности пенсии в момент ее назначения. Иными словами, не достигалась долгосрочная финансовая устойчивость пенсионной системы.

Хотя именно в Концепции было введено понятие трехуровневой системы пенсионного обеспечения, изменения сводились в основном к корректировке ее отдельных параметров. Этот вариант пенсионной реформы оказался самым консервативным из всех появившихся

²⁸ Подробнее см.: Обзор экономической политики за 1997 год. Бюро экономического анализа. М., 1998. С. 151–155.

за последние пятнадцать лет — он не учитывал долгосрочный фактор старения населения. Впрочем, уже само появление Концепции инициировало дискуссию по пенсионной реформе.

Кризис в пенсионном обеспечении в 1995–1997 годах

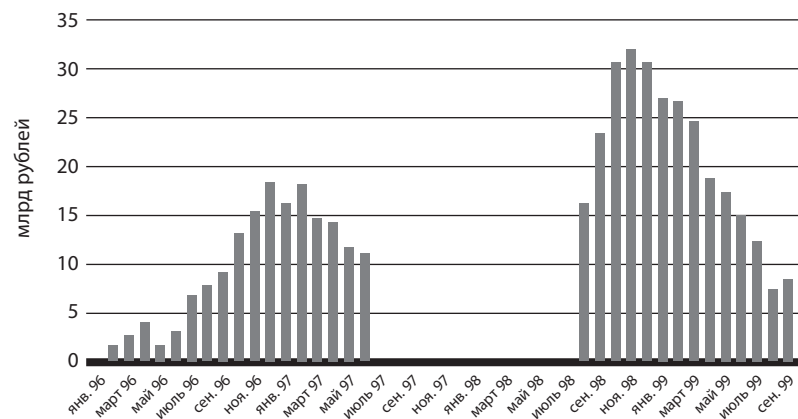
Обсуждение последующих вариантов пенсионной реформы в России невозможно без анализа того, что происходило в пенсионной системе в 1995–1997 годах, поскольку события тех лет определили появление принципиально новых реформаторских подходов.

1995 год можно считать переломным в состоянии пенсионного обеспечения. Резкое ухудшение макроэкономической ситуации и рост инфляции на рубеже 1994–1995 годов стремительно снизили покупательную способность пенсий, впервые с начала экономических реформ средний размер пенсии опустился ниже прожиточного минимума пенсионера, а минимальный — ниже 60% этого показателя (рис. 1). Это потребовало срочного повышения пенсий.

Одновременно с этим дальнейшее сокращение численности занятых, падение реальной зарплаты и увеличение задолженности по ее выплате привели к тому, что в 1995 году в пенсионную систему в реальном выражении поступило меньше средств, чем в 1994 году. Хотя формально бюджет ПФР был исполнен с текущим профицитом, впервые страховых взносов собрали меньше, чем требовалось для выплаты пенсий.

В дальнейшем балансировать бюджет ПФР удавалось за счет комбинированной схемы повышения уровня пенсий (нерегулярные индексации и периодическое повышение компенсаций) и накопления задолженности по выплате пенсий, впервые появившейся в том же 1995 году. Уже с начала 1996 года долг ПФР перед пенсионерами снова стал интенсивно нарастать (рис. 3), достигнув в конце года 12% от его годового бюджета.

Колоссальными усилиями правительства по мобилизации просроченной задолженности и увеличению доли бюджетного финансирования в доходах ПФР задолженность была полностью погашена к июлю 1997 года (рис. 3). Однако достичь этого удалось ценой фактического замораживания индексации пенсий, что привело к ухудшению реального размера пенсии, отношения пенсии к прожиточному минимуму и ставки замещения (табл. 1). К тому же страховых взносов по-прежнему поступало меньше, чем требовалось для выплаты



Источник: Данные бюджетов ПФР.

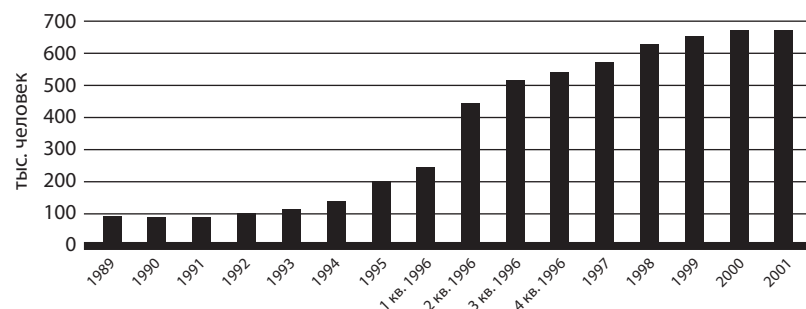
Рисунок 3. Динамика задолженности ПФР по выплате пенсий, млрд рублей

пенсий, поэтому о стабилизации финансов пенсионной системы говорить не приходилось.

Несмотря на тяжелое финансовое положение пенсионной системы, ее обязательства продолжали необоснованно расширяться за счет предоставления льготных по возрасту пенсий все новым категориям занятых. Иными словами, пенсионная система и в середине 1990-х годов продолжала играть роль амортизатора социальных проблем экономической трансформации. Наиболее яркий пример: в начале 1996 года педагогам школ и других детских учреждений, а также медицинским работникам в сельской местности разрешили получать пенсию за выслугу лет при условии продолжения работы на том же месте. И уже во II квартале того же года численность пенсионеров этой группы почти удвоилась (рис. 4), причем практически все они работали. Очевидно, что за счет пенсионной системы государство просто повысило доходы плохо оплачиваемых категорий занятых.

Либерализация правил предоставления статуса инвалида в 1990-е годы спровоцировала рост числа пенсионеров по инвалидности — с 3,3 млн до 4,7 млн человек за 1992–1997 годы²⁹. Это сказалось

²⁹ Малева Т.М., Васин С.А., Голодец О.Ю., Бесфамильная С.В. Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики. М., 1999. С. 87, 106–113.



Источник: данные ПФР и Росстата.

Рисунок 4. Увеличение численности пенсионеров за выслугу лет, тыс. человек

на снижении фактического возраста выхода на пенсию, поскольку пенсионеры переходили с пенсии по инвалидности на пенсию по старости, достигая пенсионного возраста³⁰.

Сокращение реальных размеров пенсий под влиянием возросшей в конце 1994 года — начале 1995 года инфляции совпало с подготовкой к празднованию 50-летия Победы в Великой Отечественной войне. В течение 1995 года руководство страны старалось удержать средний размер пенсии на уровне прожиточного минимума пенсионера, провело пять индексаций пенсий и два повышения компенсационной выплаты. Дополнительно были введены компенсации к пенсиям ветеранов войны.

Темпы роста компенсационных выплат начали постепенно обгонять темпы индексаций, но средств ПФР не хватало для поддержания уровня жизни пенсионеров. Поэтому весной 1996 года была введена компенсационная выплата в размере, обратно пропорциональном величине получаемой пенсии. Те, кто имел минимальную пенсию, получили компенсацию 150 тыс. рублей (почти в 2,5 раза превосходящую минимальную пенсию), пенсионеры с максимальными пенсиями — 85 тыс. рублей (менее 2/3 размера их пенсий)³¹. Это привело к сокращению и до этого не высокой дифференциации размеров пенсий и еще большему отрыву их от прошлых заработков.

³⁰ Малева Т.М., Васин С.А., Голодец О.Ю., Бесфамильная С.В. Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики. М., 1999. С. 87, 106–113.

³¹ Указ Президента РФ «О неотложных мерах по улучшению пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации» от 15 апреля 1996 года № 550.

С середины 1996 года и до октября 1997 года ни минимальная пенсия, ни компенсации не повышались, поскольку правительство пыталось погасить долги перед пенсионерами. К тому времени экономическая неэффективность и социальная неприемлемость периодических индексаций пенсий и повышений компенсаций стали очевидными. Требовались новые способы регулирования доходов пенсионеров. В 1997 году в развитие идей, заложенных в Концепции 1995 года, для усиления связи пенсии с прошлым трудовым вкладом пенсионерам предоставили право выбирать (с февраля 1998 года), на основе каких правил — 1990 или 1997 года — рассчитывать пенсию, при этом сохранялись ранее действовавшие правила расчета пенсий³².

В соответствии с новыми правилами пенсия определялась умножением индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП) на среднемесячную зарплату в стране в предшествующий назначению или перерасчету пенсии квартал. ИКП зависел от продолжительности трудового стажа и прошлых заработков пенсионера. Стаж учитывался аналогично правилам, установленным в Законе 1990 года: 20/25 лет трудового стажа обеспечивали женщинам/мужчинам размер пенсии на уровне 55% заработной платы. Превышение стажа позволяло увеличить пенсию по 1% за каждый дополнительный год работы, но не более 75%. Новацией правил 1997 года стало введение соотношения индивидуального и среднего заработков, установленного в 1998 году на уровне 0,7, а в 2000–2001 годах постепенно повышенного до 1,2.

Пример расчета ИКП

Если пенсионер-мужчина получал зарплату на уровне 120% средней зарплаты в стране и имел 30 лет трудового стажа, то в 1998 году его индивидуальный коэффициент составлял: $(55\% + 5\% \text{ за превышение стажа}) \times 0,7$ (максимально возможная доля учитывавшегося индивидуального заработка) = 42% средней заработной платы. В 2001 году он мог рассчитывать уже на ИКП, равный $60\% \times 1,2 = 72\%$.

В отличие от норм 1990 года, в правилах 1997 года трудовой стаж не включал «нестраховые» периоды (учебу, службу в армии, отпуска по уходу за ребенком). Прямые ограничения на максимальный размер пенсии были заменены косвенными — через долю учитываемого

³² Эта новация была введена Законом «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» от 21 июля 1997 года № 113-ФЗ.

в ее расчете заработка. Новые правила расчета пенсий позволяли отказать от компенсаций. При этом индексация пенсий по росту цен была заменена индексацией по средней зарплате. Одновременно закон 1997 года запретил получение пенсий работавшими пенсионерами, чтобы стимулировать более поздний выход на пенсию.

Закон 1997 года наряду с достижением более тесной связи между заработками и пенсией, уравниванием в правах различных категорий застрахованных ставил цель обеспечить финансовую сбалансированность ПФР. Для этого величину средней зарплаты в экономике для расчета пенсий правительство стало определять на основе данных о поступлении взносов в ПФР. Поскольку учитывалась только легальная зарплата, с которой платились взносы, размер зарплаты, установленный для расчета пенсий, намного отстал от публикуемого Росстатом на основе обследований предприятий. Последовал шквал критики и обращений пенсионеров в суд. Однако в условиях низкой ответственности налогоплательщиков и нестабильности финансового положения ПФР указанное решение имело больше плюсов, чем минусов. По сравнению со сложными правилами расчета пенсий по нормам 1990 года закон 1997 года сделал пусть небольшой, но важный шаг к актуарно сбалансированной пенсионной модели.

Концепция пенсионной реформы 1997 года

Если понимать под реформой лишь те решения, которые затрагивают основные принципы действующей системы и приводят к ее структурным изменениям, то первым подлинно реформаторским документом стала Концепция пенсионной реформы, представленная осенью 1997 года рабочей группой при Министерстве труда и социального развития России под руководством М.Э. Дмитриева. Именно с его приходом пенсионная реформа вышла за рамки министерств, отвечавших за социальную политику, и стала рассматриваться как неотъемлемая часть экономических реформ во многом благодаря тому, что за основу были взяты опыт радикальной пенсионной реформы в Чили и модель многоуровневой пенсионной системы, предложенная в 1994 году Всемирным банком.

Пенсионная реформа в Чили

В Чили реформа пенсионной системы стартовала в 1981 году. Ее вариант, разработанный в духе идей либерализма и монетаризма

представителями Чикагской экономической школы и реализованный правительством Пиночета, не имел аналогов в истории пенсионного обеспечения. До Второй мировой войны накопительные принципы финансирования активно применялись в пенсионном обеспечении развитых стран, но в Чили впервые была предложена национальная пенсионная система, в которой накопительное финансирование сочеталось с индивидуальными счетами, отказом от заранее гарантированного размера пенсий (система с установленными взносами) и передачей управления пенсионным обеспечением частным компаниям.

В Чили полностью отказались от распределительного элемента в пенсиях, перешли на обязательные пенсионные накопления. Только тем, кто за 20 лет уплаты взносов не сумел накопить достаточно средств, после проверки нуждаемости выплачивалась за счет общих налогов минимальная пенсия.

Ставка взносов была снижена до 13%, из которых 10% полностью зачислялось на накопительные счета для формирования будущей пенсии по старости, 3% шло на страхование рисков наступления инвалидности или потери кормильца. Взносы брались только с заработка самих работников. Работодатель в систему не платил ничего.

Работники, начавшие трудовую биографию до старта новой пенсионной реформы, могли выбрать: оставаться в распределительной системе или перейти в накопительную. Перешедшим заработанные в прежней системе права конвертировались в специальные государственные облигации. Участники накопительной системы сами выбирали фонд для инвестирования накоплений и могли свободно менять свои предпочтения. Государство гарантировало участникам минимальную доходность накоплений и сохранение накоплений или пенсий в случае банкротства фонда.

С началом реформы пенсионный возраст повысился на 5 лет и составил 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Пенсия стала выплачиваться в форме аннуитета, также была допустима выплата части пенсии в виде разового платежа. Для расчета аннуитета используется ожидаемая продолжительность жизни — отдельно для мужчин и женщин. Допускается более ранний выход на пенсию, если пенсионные накопления позволяют получать ежемесячную пенсию на уровне не менее 50% среднемесячной зарплаты за последние 10 лет и 110% минимальной гарантированной пенсии по старости.

На старте пенсионной реформы накопленные обязательства прежней системы оценивались в 100% ВВП. Для финансирования издержек сосуществования двух систем чилийское правительство использовало профицит бюджета, проводило жесткую бюджетную политику по экономии государственных расходов, выпустило государственные облигации. Издержки снизились и благодаря повышению пенсионного возраста.

Первое десятилетие чилийской пенсионной реформы было чрезвычайно успешным: реальная (то есть за вычетом инфляции) доходность накоплений не просто была положительной, а превосходила темпы роста зарплат и в отдельные годы превышала 20% годовых. Поэтому работники активно переходили в новую систему, взносы в которую к тому же были меньше. В результате активы частных пенсионных фондов выросли менее чем с 1% ВВП в первый год реформы до 45% к концу 1990-х годов. Эта реформа стала локomotивом экономического роста и способствовала развитию финансовых рынков.

Тем не менее, социальный эффект чилийской пенсионной реформы — ее влияние на число участников, неформальную занятость, фактический пенсионный возраст, осознанный выбор стратегии накоплений, неравенство — оказался противоречивым. Ни одной другой стране, последовавшей примеру Чили, не удалось добиться таких потрясающих успехов. Поэтому чилийский опыт вызывает дискуссию среди специалистов и требует дальнейшего осмысления.

Источники: Rodrigo A. R. and Augusto I. P. (2001). *Chile's Pension Reform After 20 Years* // World Bank SP Discussion Paper. N 0129, December; Iglesias-Palau A. (2009). *Pension Reform in Chile Revisited: What Has Been Learned?* // OECD Social, Employment and Migration Working Paper. N 86, April; Palacios R. and Pallar s-Miralles M. (2000). *International Patterns of Pension Provision*. World Bank, April; Whitehouse E. (2000). *Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment*. World Bank Pension Reform Primer. World Bank (2000). *Transition: Paying for a Shift from Pay-as-you-go Financing to Funded Pensions*. World Bank Pension Reform Primer.

Ключевой элемент этого типа реформ — формирование обязательной накопительной компоненты на основе индивидуальных счетов и инвестирования средств на финансовых рынках под управлением частных компаний. Исходя из опыта Чили предполагалось, что пенсионная реформа будет способствовать притоку «длинных» денег в экономику и усилению конкуренции между частными финансовыми

компаниями, что в конечном счете благоприятно скажется на экономическом развитии страны.

Модель пенсионной реформы Всемирного банка

Решающее влияние на мировую дискуссию о будущем пенсионных систем оказал появившийся в 1994 году доклад Всемирного банка «Предотвращение кризиса старости». В нем были проанализированы формальные и неформальные программы поддержки пожилых в различных типах экономик, оценены их эффективность и устойчивость в условиях старения населения. Авторы доклада попытались помочь политикам и экспертам в выборе и разработке пенсионных политик, которые содействовали бы экономическому росту и одновременно обеспечивали пожилых гарантированной частью национального дохода. С появлением доклада стало принято оценивать зависимость конкретной пенсионной системы от макроэкономической ситуации и ее влияния на экономику страны.

В соответствии с докладом у пенсионной системы две важнейшие функции: перераспределение (борьба с бедностью в старости) и сбережение или замещение (компенсация) заработка, утраченного вследствие прекращения работы. Кроме того, пенсионная система должна страховать пожилых от многих рисков, включая наступление инвалидности, длинную продолжительность жизни, инфляцию, различные политические и инвестиционные риски и пр. (функция страхования).

Одновременно пенсионная система должна помогать экономике страны: минимизировать скрытые издержки, мешающие экономическому росту (недостаточный уровень сбережений, недостаточная занятость, высокое налоговое бремя и пр.), обеспечивать финансовую устойчивость системы к меняющимся демографическим и экономическим условиям и прозрачность норм пенсионного обеспечения для населения и политиков.

Авторы доклада предложили трехуровневую пенсионную систему (табл. 3). Первый уровень — перераспределение доходов в пользу бедных: выплаты, увязанные с проверкой нуждаемости, или одинаковые небольшие выплаты как минимальные пенсионные гарантии. Источник финансирования — налоги. Второй и третий уровни — компенсация утраченного заработка. Они базируются на индивидуальных счетах, созданы государством или работодателями, управляются частными финансовыми институтами. Используется полностью

Таблица 3

Уровни пенсионной системы

| | Обязательный уровень, управляемый государством | Обязательный уровень, управляемый частными компаниями | Добровольный уровень |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Цели | Перераспределение плюс совместное страхование | Сбережения плюс совместное страхование | Сбережения плюс совместное страхование |
| Форма | Выплаты, основанные на проверке нуждаемости, минимальные пенсионные гарантии или универсальные одинаковые выплаты | Индивидуальные накопительные программы или профессиональные пенсионные программы | Индивидуальные накопительные программы или профессиональные пенсионные программы |
| Финансирование | За счет общих налогов | Регулируемое, полностью накопительное | Полностью накопительное |

Источник: World Bank (1994), Averting the Old-Age Crisis, World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press. P. 1–23, 233–254.

накопительный принцип финансирования: пенсии выплачиваются из ранее сформированного пенсионного капитала, включающего пенсионные взносы, уплаченные за весь период работы, и инвестиционный доход (за вычетом комиссионного вознаграждения управляющим компаниям). Участие во втором уровне – обязательное, в третьем – полностью добровольное. Все три уровня обеспечивают страхование от различных рисков в старости. Сочетание трех уровней пенсионной системы, по замыслу авторов доклада, должно обеспечить диверсификацию рисков в пенсионном обеспечении и ее долгосрочную устойчивость.

Согласно Концепции 1997 года, пенсионная система также должна состоять из трех уровней. В отличие от Концепции 1995 года, в новом варианте пенсионной реформы первый уровень образовывали социальные пенсии, предоставляемые за счет общих налоговых поступлений и после обязательной проверки нуждаемости лишь тем лицам, которые не имели возможности накопить средства, необходимые

для проживания в старости. Второй уровень – пенсии, которые формировались на индивидуальных счетах на основе накопительных принципов из отчислений с зарплаты и инвестиционного дохода, получаемого в течение всей трудовой деятельности. Третий уровень – обязательные (для отдельных категорий работодателей) и добровольные дополнительные пенсионные системы (профессиональные, региональные, индивидуальные).

Начать реформу планировалось с 1 января 1999 года, определив, какие категории населения будут охвачены реформой и с какой скоростью она будет реализоваться. От этого зависела стоимость реформы, поскольку при переходе к накопительной системе неизбежен период, когда и она, и распределительная система сосуществуют. Согласно Концепции 1997 года, в накопительной системе обязаны участвовать все граждане моложе 30 лет, а в возрасте от 31 до 40 лет включительно – добровольно. Работники старше 40 лет оставались в прежней системе. Лицам, не сумевшим накопить на пенсию, предполагалось после проверки нуждаемости выплачивать финансируемую из бюджета минимальную социальную пенсию на уровне 70–80% прожиточного минимума.

Издержки перехода к новой системе оценивались по нескольким вариантам участия в накопительной системе, которые различались ставками взносов и возможностями дополнять накопительную пенсию распределительной для тех, чье участие в системе было добровольным. Расчеты показали высокие издержки, поскольку необходимо было выполнять уже существующие обязательства перед нынешними и будущими пенсионерами. В качестве возможных источников финансирования назывались кредит Всемирного банка (на покрытие издержек в первый год реформы), бюджетное финансирование и доходы от реформирования досрочных пенсий в виде дополнительных отчислений работодателей за лиц, работавших во вредных условиях труда. Кроме того, предполагалось сократить обязательства пенсионной системы за счет реформы досрочных пенсий и повышения пенсионного возраста женщин на пять лет начиная с 2000 года³³.

Экспертиза Концепции 1997 года показала, что в ней не учтены важные социально-экономические особенности России и ее реализация могла бы привести к большим социальным издерж-

³³ Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / Под ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. С. 245–247.

кам. Так, в нашей стране речь шла о реформе пенсионной системы с практически полным охватом населения, чего не скажешь о странах Латинской Америки. Сложившуюся к середине 1990-х годов высокую дифференциацию доходов предложенный вариант реформы мог бы перенести и на накопительные пенсии. Высказывались обоснованные опасения по поводу того, что зарождавшаяся российская финансовая система не сумеет «переварить» быстро растущие пенсионные накопления. Правительство решило внести в Концепцию коррективы (пересмотреть некоторые принципиальные положения накопительной системы, диверсифицировать риски, усилить социальную направленность и др.) и на ее основе подготовить программу пенсионной реформы.

При доработке Концепции 1997 года обратились к опыту пенсионных реформ в Швеции и Польше. Обе страны имели пенсионные системы почти со всеобщим охватом населения, высоким уровнем выплат и столкнулись с интенсивным демографическим старением. Польша к тому же имела относительно неразвитые финансовые рынки. Эти страны отказались от чилийской модели с ее быстрым наращиванием обязательных пенсионных накоплений, высокими требованиями к развитости финансовых рынков, масштабными издержками перехода на накопительную систему. Европейской альтернативой стала смешанная распределительно-накопительная пенсионная система, при которой, однако, сохранялись два ключевых принципа – индивидуальные счета и расчет пенсии не заранее, а по факту на основе сформированных в течение жизни пенсионных прав (система с установленными взносами).

Программа пенсионной реформы 1998 года

Результатом доработки Концепции 1997 года стала Программа пенсионной реформы, утвержденная 20 мая 1998 года³⁴. В ней сохранены три уровня. *Первый уровень* – государственное пенсионное обеспечение, предназначенное для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, и для отдельных категорий граждан (госслужащие, военнослужащие и др.). Финансировались эти пенсии из федерального бюджета. *Второй уровень* – государственное пенсионное страхование – ведущий элемент

³⁴ Программа пенсионной реформы в Российской Федерации. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 года № 463.

системы, по которому выплата пенсий обеспечивалась в зависимости от страхового стажа и уплаченных пенсионных взносов. Он включил две компоненты, основанные на различных принципах финансирования: за счет текущих поступлений в ПФР и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление и инвестиционного дохода от их размещения. *Третий уровень* – дополнительное пенсионное страхование (обеспечение), формируемое за счет добровольных взносов работодателей и граждан, а также за счет обязательных взносов на профессиональные досрочные пенсии по условиям труда.

Наиболее дискуссионный вопрос – переходить ли к накопительному методу страхования в качестве основного элемента трудовой пенсии (Концепция 1997 года) или ограничиться модернизацией распределительной пенсионной системы (Концепция 1995 года) – был решен в пользу смешанного варианта. Согласно Программе 1998 года, трудовая пенсия должна была складываться из двух частей: большей, условно-накопительной, и меньшей накопительной. Такой вариант лучше подходил для страны со слабо развитым рынком ценных бумаг, поскольку позволял растянуть во времени переход к накопительной системе, обеспечив медленное возрастание нагрузки на финансовые рынки.

Преимущества разных моделей пенсионного обеспечения

С точки зрения макроэкономического анализа, независимо от способа финансирования пенсионного обеспечения и формулы расчета выплат любая пенсионная система представляет собой часть «национального пирога». Ее размеры (то, что потребляется пенсионерами) можно условно определить как произведение средней пенсии на общее число пенсионеров. В финансово сбалансированной пенсионной системе ее расходы равны доходам. Доходы пенсионной системы рассчитываются как произведение страховых взносов на число застрахованных. Если упростить картину, получим равенство: тариф страховых взносов × средняя зарплата × число застрахованных = коэффициент замещения (то есть доля пенсии в зарплате) × средняя зарплата × число пенсионеров.

Отсюда нетрудно вывести, что в финансово сбалансированной пенсионной системе коэффициент замещения зависит, во-первых, от тарифа страховых взносов, во-вторых, от соотношения между работниками и пенсионерами, то есть от коэффициента поддержки.

Но если это правило справедливо для любой пенсионной системы, то зачем ее реформировать? Не проще ли оставаться в рамках прежней распределительной системы с установленными выплатами, в которой пенсии платятся за счет текущих отчислений работников, а их размер устанавливается заранее — как правило, в процентах от заработной платы при условии работы в течение определенного количества лет и достижения некоторого пенсионного возраста? По крайней мере, такая система более понятна населению.

Проблема в том, что если размер будущей пенсии устанавливается заранее, то государство до конца не представляет себе объем будущих пенсионных обязательств. При этом если под влиянием, например, старения населения число пенсионеров растет, а застрахованных — сокращается, то для выполнения ранее выданных обязательств требуется все больше увеличивать тариф страховых отчислений. Он может оказаться столь большим, что будет непосильным для работников и работодателей. Как следствие — может вырасти безработица или теневая, неформальная занятость.

Альтернативой системе с установленными выплатами является система с установленными (фиксированными) взносами, которая позволяет лучше представлять объем будущих пенсионных обязательств и держать их рост под контролем. Теоретически в этой системе государство и общество условно договариваются о социально приемлемой доле «пирога» — пенсионных расходов, исходя из которой рассчитывается тариф страховых отчислений. Этот тариф в дальнейшем остается неизменным, тогда как пенсия зависит от объема страховых отчислений на протяжении всей жизни человека плюс его прирост на величину индексации или доходности пенсионных накоплений. В этом случае увеличение числа пенсионеров в расчете на занятого приводит к падению ставки замещения, но система остается сбалансированной. Если ставка замещения опускается ниже социально приемлемого уровня, государство и население могут пересмотреть прежние условия социального контракта, договориться о новом тарифе отчислений.

При чем же здесь накопления? Дело в том, что формирование обязательных пенсионных накоплений означает появление в экономике «длинных денег», которые могут инвестироваться в долгосрочные инвестиционные проекты, тем самым способствовать устойчивому экономическому росту, увеличивая размер будущего «пирога». Опыт Чили и других стран показал также,

что введение накопительной пенсионной системы может выступать катализатором роста и оздоровления национальных финансовых рынков, если оно сопровождается улучшением их регулирования. Важное побочное следствие накопительной системы — повышение привлекательности страны для иностранных инвестиций. А для населения накопительная система более привлекательна в периоды, когда реальная доходность инвестиций превышает рост заработной платы.

Безусловно, не все так однозначно: не случайно лучшие пенсионные эксперты мира до сих пор спорят о том, насколько накопительная пенсионная система выгоднее для населения по сравнению с распределительной, насколько ощутимо ее позитивное влияние на экономику и действительно ли она меньше зависит от рисков демографического старения. В результате дискуссий появились смешанные пенсионные системы, в которых накопительный элемент сочетается с распределительным. Это позволяет диверсифицировать риски в пенсионном обеспечении и извлекать выгоду из периодов, когда рост зарплаты превышает доходность инвестиций и когда соотношение между этими показателями меняется. Как показал мировой опыт, чтобы реформа была успешной, необходимо усилить роль государства в качестве регулятора и просветителя.

Источники: Barr N. (2002). *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices* // *International Social Security Review*. Vol. 55. № 2. P. 3–36; Górra M. & Palmer E. (2004). *Shifting Perspectives in Pensions* // *IZA Discussion Paper*. № 1369, October; Хольцман Р., Хинц Р. и др. (2005). *Обеспеченная старость в XXI веке: Пенсионные системы и реформы в международной перспективе*. Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; Barr N. (2006). *Pensions: Overview of the Issues*, *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 22. № 1, Spring. P. 1–14.

Условно-накопительные счета отличаются от «безусловно» накопительных тем, что средства, зачисляемые на них, не размещаются в финансовых активах, а расходуются на выплату пенсий в текущем периоде. Тем самым обеспечиваются защита от финансовых рисков и сохранение средств в пенсионной системе. Работник регулярно получает информацию о состоянии счета (поступивших взносах и «доходе» в виде величины индексации сформированного условного «пенсионного капитала»). При выходе на пенсию «пенсионный капитал» конвертируется в регулярные пенсионные выплаты с учетом

изменений в периоде ожидаемой продолжительности жизни в пенсионном возрасте³⁵.

В Программе 1998 года (в отличие от Концепции 1995 года) размер всей заработанной пенсии зависел от изменений в ожидаемой продолжительности жизни, что позволяло минимизировать влияние фактора старения на пенсионную систему, не требовалось повышать пенсионный возраст, поскольку предполагалось, что уменьшение размера пенсии под влиянием демографических изменений будет побуждать людей дольше оставаться на рынке труда. Эта Программа «перегибала палку» в последовательном проведении принципа полной зависимости размера пенсии от демографической ситуации: предложенный в ней отдельный учет продолжительности жизни мужчин и женщин неминуемо привел бы к существенному сокращению пенсий женщин. Хотя, скорее всего, ситуацию удалось бы исправить, перейдя в будущем к учету продолжительности жизни для обоих полов (так называемому «гендерно нейтральному знаменателю»).

По сравнению с Концепцией 1997 года размер взносов, перечисляемых в накопительную часть, был существенно снижен³⁶. Накопительные пенсионные взносы и накопленные доходы от их инвестирования образовывали пенсионные резервы, которые подлежали инвестированию ПФР через независимые управляющие компании и могли расходоваться лишь на выплату трудовых накопительных пенсий лицам, имевшим соответствующие накопления на именных накопительных счетах в ПФР. Роль НПФ в управлении пенсионными накоплениями была заметно ограничена: они могли стать полноправными участниками пенсионной реформы лишь с 2005 года.

³⁵ Средства, находящиеся на условно-накопительном счете в момент обращения человека за пенсией, делятся на ожидаемое количество месяцев получения пенсии, которое определяется оценками продолжительности жизни на пенсии. Например, если продолжительность жизни на пенсии 60-летнего мужчины равна 14 годам, то размер его пенсии будет равен частному от деления «пенсионного капитала» на 168 месяцев. При увеличении продолжительности жизни знаменатель станет расти — значит, тот же самый «пенсионный капитал» будет обеспечивать меньший размер пенсии. При расчете накопительной пенсии числитель увеличивается также на ожидаемую годовую доходность пенсионных накоплений.

³⁶ Начало внедрения накопительной системы планировалось на 2000 год с внесения на именные накопительные счета 1% зарплаты, к 2009 году эту ставку намечалось поднять до 7%.

Первые выплаты накопительных пенсий в форме аннуитетов должны были начаться уже в 2005 году. В долгосрочной перспективе планировалось размер трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, довести до 50% общей величины трудовой пенсии.

Социальные пенсии были оставлены для лиц, не сумевших заработать трудовую пенсию, но без проверки их имущественного положения. Эти пенсии должны были финансироваться из бюджета за счет общих налогов, что позволяло снизить налоговую нагрузку на работников и работодателей.

Уменьшить обязательства государственной пенсионной системы должна была также реформа досрочных пенсий за работу в особых условиях труда. Их предполагалось заменить обязательными профессиональными пенсионными программами, финансируемыми на основе накопительных принципов. Для сдерживания роста пенсионных обязательств вводилась индексация пенсий только по темпу инфляции, без учета роста зарплаты. Накопительная часть пенсии должна была увеличиваться в зависимости от доходности оставшихся пенсионных накоплений.

Предлагалось более четко определить правовой статус ПФР, доверить ему страхование, сбор страховых взносов, назначение и выплату пенсий, учет условно-накопительных счетов, накопительных счетов и профессиональных пенсионных систем (в переходный период).

По сравнению с Концепцией 1995 года Программа 1998 года более четко очертила контуры будущей пенсионной системы. Основные элементы реформы — переход к расчету пенсий на основе всей страховой биографии, введение накопительных принципов финансирования, учет продолжительности жизни в расчете пенсий, реформа досрочных пенсий — обеспечивали создание финансово устойчивой пенсионной системы с четкой связью между взносами и выплатами. Конечно, оставалось еще много вопросов: как именно будут реализованы заложенные в Программе 1998 года идеи и какого уровня пенсионного обеспечения удастся достичь. И детали организации новой пенсионной системы отсутствовали, несмотря на то, что реформу предполагалось начать через полгода после принятия Программы. Тем не менее, Программа впервые отражала результат публичного обсуждения и политического консенсуса и поэтому имела высокие шансы на успех.

Однако еще до начала ее реализации разразился валютно-финансовый кризис 1998 года, который кардинально изменил социально-экономические условия существования пенсионной системы. Второй раз за 1990-е годы реальные пенсии сократились вдвое (табл. 1). К концу 1998 года средняя пенсия опустилась до 80% прожиточного минимума пенсионера. Кризис вернул в российскую реальность задолженность по выплате пенсий (рис. 3). Падение зарплаты и еще большее снижение налогооблагаемой базы уменьшили доходы ПФР на 77% в 1998 году по сравнению с 1997 годом. Задолженность по выплате пенсий составила в конце 1998 года 26,3 млн деноминированных рублей, или 15% годового бюджета ПФР³⁷. В 1999 году падение продолжилось: в течение трех первых кварталов минимальная пенсия с компенсацией не превышала 50%, а средняя пенсия – 70% прожиточного минимума пенсионера (рис. 5)³⁸. В отличие от ситуации 1992–1993 годов, пенсии падали около года, а на их восстановление до уровня 1997 года потребовалось почти четыре года.



Источник: Росстат.

Рисунок 5. Средняя и минимальная пенсии в реальном выражении в 1998–2001 годах, % от прожиточного минимума пенсионера

³⁷ Закон «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1998 год» от 30 мая 2001 года № 68-ФЗ.

³⁸ С учетом выплаты ранее задержанных пенсий доходы пенсионеров сократились меньше, чем по официальным данным. Причем в наиболее выигрышном положении оказались пенсионеры регионов, где до кризиса 1998 года была накоплена наибольшая задолженность. После кризиса пенсии стали единственным видом социальных выплат, снижавших уровень бедности.

Неудивительно, что в течение полутора лет после кризиса правительство заботилось прежде всего о повышении минимальных выплат пенсионерам, сокращая и без того невысокую дифференциацию размеров пенсий. К идее усиления связи пенсии и зарплаты вернулись лишь в мае 2000 года, когда благоприятная экономическая конъюнктура позволила полностью погасить задолженность и сформировать резерв в ПФР. В мае 2001 года соотношение заработков, используемое в расчете ИКП, вышло на максимальный уровень, предусмотренный законом 1997 года, – 1,2 раза. Такое соотношение позволяло полностью учитывать зарплату 75–80% пенсионеров.

Поскольку средняя пенсия по-прежнему оставалась ниже прожиточного минимума пенсионера, в 2000 и 2001 годах в дополнение к повышению пенсий, рассчитываемых с применением ИКП, были индексированы все пенсионные выплаты. В результате к концу 2001 года средняя пенсия приблизилась к прожиточному минимуму пенсионера.

Возвращение к пенсионной реформе в 2000–2001 годах

Кризис 1998 года, «демографическое окно» и начало нового политико-делового цикла повлияли на сроки старта пенсионной реформы в России и определили «коридор возможностей» реформирования. Но окончательный выбор модели пенсионной реформы был сделан в результате столкновения интересов Министерства экономического развития и торговли, ПФР, бизнеса и государства.

Кризис сорвал установленный в Программе 1998 года срок старта реформы – с 1 января 1999 года, ограничил масштабы и скорость введения накопительного элемента, а также степень дифференциации пенсий в рамках сохранявшегося распределительного компонента. Несмотря на то, что задолженность перед пенсионерами была погашена, пенсии все еще оставались ниже, чем накануне кризиса, приоритетной оказывалась задача их повышения и перераспределения пенсионных средств в пользу наименее обеспеченных пенсионеров. Увязывание размера пенсии с прежними заработками должно было стать ориентиром на будущее.

Препятствия для введения обязательных накоплений были еще более очевидными. Дефолт по внутренним и внешним долговым обязательствам России, сжатие рынка корпоративных ценных бумаг в сочетании с банковским кризисом существенно ограничили

возможности для инвестирования пенсионных средств. Быстрое внедрение накопительной компоненты в этих условиях означало бы, что вскоре после старта реформы объем накопленных средств мог превысить емкость рынков. Кроме того, дефолт подорвал доверие населения к финансовому сектору в целом.

Учитывая слабость частных российских финансовых компаний, Россия обратилась к опыту государственных накопительных пенсионных фондов в Сингапуре, Малайзии, а также Швеции, в которой наряду с многочисленными частными было создано два государственных фонда. Тому, что шведский опыт активно использовался на последних этапах доработки реформы в России, способствовали присутствие шведов в составе консультантов и поездка российских чиновников в Швецию. В результате в российской реформе 2002 года появилось понятие государственной управляющей компании, которая — наряду с частными управляющими компаниями и негосударственными пенсионными фондами — получила право управлять средствами обязательных пенсионных накоплений.

Пенсионная реформа в Швеции

Закон о пенсионной реформе в Швеции, заменивший распределительную систему с установленными выплатами смешанной распределительно-накопительной системой с установленными взносами, был принят в 1994 году. С 1995 года начались первые отчисления в накопительную компоненту, а в 1999 году были запущены все элементы новой пенсионной системы, и работники впервые получили справки о состоянии их пенсионных счетов. В 2000 году было предоставлено право выбирать фонд для инвестирования пенсионных накоплений. С 2001 года начались выплаты пенсий по новым правилам.

Считается, что старая и новая пенсионные системы будут существовать в Швеции примерно 40 лет. Поколения рожденных в 1937 году и ранее получают пенсию исключительно в рамках прежней пенсионной системы, в 1938—1953 годах — участвуют в обеих системах, после 1953 года — только в новой. Издержки перехода к новой системе покрываются за счет средств ранее сформированного резервного фонда.

Пенсионная реформа отделила пенсионное обеспечение по инвалидности и потере кормильца (финансируется за счет общих

налогов) от пенсионного обеспечения по старости (финансируется за счет взносов с зарплаты). «Нестраховые» периоды — пребывание в отпуске по уходу за ребенком, безработица, служба в армии — учитываются при формировании пенсионных прав и финансируются из бюджета за счет общих налогов.

Пенсии делятся на два основных типа. Первый — гарантированная базовая пенсия, выплачиваемая с 65 лет тем, кто жил в Швеции в течение определенного периода, но не сформировал достаточного объема пенсионных прав. Второй — пенсия, зависящая от ранее уплаченных взносов и выплачиваемая на основе распределительных и накопительных принципов. Для второго типа реформа ввела понятие «гибкого пенсионного возраста» начиная с 61 года, что обеспечивает постепенный переход от полной занятости к полной незанятости на пенсии. Вместе с тем существуют значительные стимулы для тех, кто откладывает полный выход на пенсию, в том числе и за пределы 65 лет. Пенсионер вправе получать пенсию только одного типа, что отличает шведскую модель от российской.

Принципиальное отличие шведской пенсионной системы от модели, предложенной в 1994 году Всемирным банком, в том, что система сохранила преимущественно распределительный принцип финансирования. Взносы в пенсионную систему, уплачиваемые на паритетной основе работником и работодателем, взимаются с заработка, составляющего не более 150% средней зарплаты, и распределяются следующим образом: 16% направляется на условно-накопительные счета, а 2,5% — на обязательные накопительные счета. В дополнение к обязательной государственной пенсионной системе действует система профессиональных пенсий, охватывающая около 90% занятых. Профессиональные пенсии были также переведены на накопительные принципы финансирования. На них отчисляется 3,5% заработка. То есть в накопительную систему в совокупности платится 6% зарплаты. В отличие от Чили, в Швеции взносы собирают налоговые органы, а счета открывает и обслуживает государственное пенсионное агентство.

Аргументом в пользу такой модели реформы стали слишком большие издержки перехода к накопительной системе по образцу Всемирного банка. В отличие от Чили и других латиноамериканских стран, в Швеции прежняя пенсионная система охватывала практически все население и обеспечивала высокий уровень пенсионного обеспечения. Поэтому полностью отвлечь взносы работников на цели

пенсионных накоплений, изъять их из пенсионной системы было невозможно. Но становилось очевидно, что без реформы прежняя пенсионная система вскоре будет тормозом для развития страны и непосильной нагрузкой для бюджета.

Решение было найдено в создании «условно-накопительных счетов», которые напоминают по виду накопительные счета и сохраняют распределительный принцип финансирования. Отчисляемые на них работниками и работодателями средства не инвестируются на финансовых рынках, а направляются на выплату текущих пенсий. А на счете работника фиксируется запись о том, сколько денег за него было уплачено. Эти условные деньги затем индексируются в соответствии с ростом номинальной заработной платы в расчете на одного занятого. При выходе на пенсию накопленный условный капитал (взносы плюс индексация) конвертируется в аннуитет. В качестве знаменателя используется усредненная по полу ожидаемая продолжительность жизни данного поколения в возрасте 65 лет. Таким образом, размер пенсии тех, кто решит выйти на пенсию раньше 65 лет, будет меньше.

Средства обязательных пенсионных накоплений в Швеции являются собственностью работника, однако тратить их до выхода на пенсию нельзя. Период разнесения пенсионных взносов по индивидуальным накопительным счетам составляет около 18 месяцев. В это время накопления инвестируются в государственные облигации. Кроме того, в первые пять лет после начала пенсионной реформы все пенсионные накопления инвестировались Национальным долговым бюро в государственные облигации. При выходе на пенсию накопления конвертируются в аннуитет, который предоставляется государственной компанией.

В 2000 году работники впервые получили право выбрать, в какой из частных или государственных фондов направить свои накопления, одновременно можно выбрать до пяти фондов. На тот момент в пенсионной системе участвовали 460 частных фондов; в дальнейшем их число еще увеличилось. Государство создало два фонда: один — с наиболее консервативным портфелем, который можно было выбирать наравне с частными фондами; второй — фонд по умолчанию со среднерисковым портфелем, в котором оставались средства тех, кто затруднился с выбором. Работник вправе ежедневно менять фонд. Тем не менее, большинство молодых остается в государственном фонде по умолчанию. По мнению

экспертов, это связано с тем, что такое количество частных фондов затрудняет выбор.

С началом пенсионной реформы значительно выросли требования к информации о пенсионном обеспечении, предоставляемой ее участникам. В отличие от России, в Швеции проводилась активная рекламная кампания по пропаганде новой пенсионной реформы в целом и ее накопительной составляющей. После старта реформы государственное пенсионное агентство регулярно извещает участников пенсионной системы о действующих фондах, обо всех заработках до начала реформы, о взносах на условно-накопительных и накопительных счетах, о размере индексации условно-накопительного счета и доходности пенсионных накоплений. Ежегодно рассчитывается ожидаемый среднемесячный размер пенсии в зависимости от возраста выхода на пенсию.

Шведская пенсионная реформа считается удачной. Ее модель послужила примером для аналогичных реформ в Польше, Латвии, России и других странах.

Источнику: Palmer E. (2000). *The Swedish Pension Reform Model — Framework and Issues* // SP Discussion paper. N 0012. The World Bank, June; Sundén A. (2004). *How Do Individual Accounts Work in the Swedish Pension System? An Issue in Brief*, Center For Retirement Research, Boston College. N 22, August; Könberg B., Palmer E. and Sundén A. (2006). *The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present*. In: Holzmann R. and Palmer E. (eds.) (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. P. 449–466; Sundén A. (2006). *How Much Do People Need to Know about Their Pensions and What Do They Know?* In: Holzmann R. and Palmer E. (eds.). *Ibid.* P. 325–341.

Кризис 1998 года сместил фокус реформы с создания устойчивой и эффективной пенсионной системы для будущих поколений на улучшение условий жизни нынешних поколений пенсионеров и лиц предпенсионного возраста³⁹. Напротив, обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы в то время отошло на второй план. Пенсионная реформа стала рассматриваться как один из инструментов роста доходов населения в среднесрочной перспективе. В результате необходимость идти на большие политические жертвы

³⁹ По сути, это был возврат к интерпретации целей и задач пенсионной реформы середины 1990-х годов, когда ждали, что она прежде всего повысит уровень пенсионного обеспечения (Концепция 1995 года, Программа социальных реформ в РФ на период 1996–2000 годов).

ради финансовой стабильности пенсионной системы отпала. Этому способствовала также благоприятная демографическая ситуация в начале 2000-х годов. Пенсионных возрастов достигали немногочисленные поколения родившихся в 1940-е годы. В трудоспособный возраст, напротив, вступали дети беби-бума 1980-х годов. Это открывшееся на 5–7 лет «демографическое окно», с одной стороны, позволяло начать реформу в условиях благоприятной динамики застрахованных и пенсионеров и тем самым ослабить дисбаланс доходов и расходов системы в начале проведения реформы. С другой стороны, оно снижало потребность в радикальных и политически болезненных вариантах реформирования.

Несмотря на то, что неотвратимость старения российского населения была очевидна, позитивные тенденции в изменении структуры населения усилили позиции сторонников более консервативных вариантов реформы. Вопрос о возможном повышении пенсионного возраста был официально закрыт, а реформирование льготных пенсий отложено на неопределенную перспективу благодаря лоббистским усилиям работодателей.

Особенности пенсионной реформы 2002 года

К обсуждению общих принципов пенсионной реформы вернулись в 2000 году, но основная работа началась в марте 2001 года с создания Национального совета по пенсионной реформе при президенте, в который вошли представители ПФР, Министерства экономического развития и торговли, Министерства труда и социального развития, Государственной Думы, Совета Федерации, профсоюзов. Все участники Национального совета были согласны с тем, что необходимость в реформе давно назрела, ее рамки заданы Программой 1998 года, следует остановиться на смешанной распределительно-накопительной системе, так как переход к ней не будет излишне обременительным для бюджета и слишком рискованным для населения, и она позволит ослабить негативное влияние старения населения.

Дискуссия развернулась относительно: величины накопительного элемента и темпов его развития, поскольку от этого зависит величина недополучаемых ПФР доходов; объема компенсации заработанных населением в прежней системе прав (так называемого скрытого долга пенсионной системы), который определяет будущие расходы ПФР; роли частных институтов в накопительном пенсионном обеспечении,

направлений возможных инвестиций, включая вложения в зарубежные активы. Имелись и другие разногласия.

Однако уже в середине декабря 2001 года были приняты три основных закона⁴⁰, сформировавших каркас новой пенсионной системы. Скорость их принятия ограничила возможности сближения позиций, достижения компромисса. Победила идея щедрого учета прежних пенсионных прав, сохранения значительного перераспределения и сильной роли государства в пенсионной системе.

В Концепции 2001 года (пенсионной реформе 2002 года), как и в Программе 1998 года, разделены пенсионное обеспечение (*первый уровень*) и пенсионное страхование (*второй уровень*). Социальные пенсии предоставляются без проверки нуждаемости. Пенсии *второго уровня* состоят из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах. *Третий уровень* также формируют дополнительные пенсии, которые могут быть индивидуальными и профессиональными (корпоративными, отраслевыми); в определенных случаях профессиональные пенсионные системы могут быть обязательными (табл. 4).

Отличия в том, что размеры *первого уровня* в реформе 2002 года существенно расширены за счет возврата к идее 1995 года об универсальных базовых пенсиях, не зависящих от трудового (страхового) вклада пенсионера. Причем базовые части трудовых пенсий предоставляются независимо от того, работает ли пенсионер (под давлением работодателей и пенсионеров разработчики реформы 2002 года сняли все ограничения на занятость пенсионеров, существовавшие в 1998–2001 годах). То, что базовые части пенсии вводятся Законом «О трудовых пенсиях» и финансируются из средств единого социального налога (ЕСН),

⁴⁰ Закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ; Закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ; Закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ; Закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ. Кроме этих законов, институциональный каркас новой пенсионной системы составили действовавшие Закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ и Закон «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ. Первоначально предполагалось включить в этот пакет также законы «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ» и «О профессиональных пенсионных системах в РФ», но они так и не были приняты.

Таблица 4

Эволюция вариантов пенсионной системы в России

| | Концепция 1995 года | Концепция 1997 года | Программа 1998 года | Концепция 2001 года |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1-й уровень | Базовые пенсии для всех, дифференцированные по степени утраты трудоспособности (только неработающим пенсионерам) | Социальные пенсии, предоставляемые на основе проверки нуждаемости тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне | Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне, + пенсии отдельным категориям граждан | Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии + пенсии отдельным категориям граждан + базовые части трудовой пенсии, дифференцированные по степени утраты трудоспособности |
| 2-й уровень | Трудовые пенсии, финансируемые на распределительной основе, с (возможным) сохранением прав на льготную пенсию | Трудовые пенсии, финансируемые исключительно на накопительных принципах | Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: условно-накопительные счета + индивидуальные накопительные счета | Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: распределительные страховые пенсии + индивидуальные накопительные счета |

| | Концепция 1995 года | Концепция 1997 года | Программа 1998 года | Концепция 2001 года |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3-й уровень | Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение | Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий | Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий | Обязательные профессиональные накопительные пенсии взамен льготных пенсий |
| | | Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение | Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение | Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение |

Примечание: курсивом выделены совпадающие трактовки.

Источники: Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в РФ. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 7 августа 1995 года № 790; Дмитриев М.Э. Поэтапный переход к накопительной пенсионной системе // Пенсия. 1997. № 10. С. 2–4; Доклад рабочей группы по реформированию пенсионной системы (не опубликован); Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 года № 463; Закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ; Закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ; Закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ.

означает шаг назад в построении системы, четко разделяющей функции компенсации утраченного заработка (перераспределение внутри жизни одного человека) и борьбы с бедностью (перераспределение от богатых к бедным).

Еще одно отличие от Программы 1998 года состоит в модификации концепции «условно-накопительных» счетов, в нынешней реформе названной «страховой частью трудовой пенсии». Теперь условный «пенсионный капитал» (взносы на страховую часть пенсии плюс индексация) при расчете пенсии делится на зафиксированный в законе период получения пенсии, который после окончания переходного периода (с 2013 года) составит 19 лет для мужчин и женщин. То есть эта часть пенсионной системы не защищена от изменений ожидаемой продолжительности жизни. И если давняя мечта о снижении смертности в России сбудется, система окажется несбалансированной⁴¹.

Страховая часть пенсии

Отличие страховой части пенсии от накопительной состоит в том, что деньги, которые поступают от застрахованных в ПФР, не изымаются из пенсионной системы для инвестиций на финансовых рынках, а передаются на выплату пенсий нынешним пенсионерам. У застрахованного на специальном счете делается запись: «За текущий год поступило столько-то рублей». Информацию об этом и других поступлениях за все годы участия в пенсионной системе ПФР сообщает в ежегодных письмах-уведомлениях.

Чтобы избежать обесценения этих «условных» денег, предусмотрена их индексация по росту цен и заработной платы в экономике, введены дополнительные поправочные коэффициенты для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Во-первых, учитывается рост только той зарплаты, с которой платятся взносы. Во-вторых, коэффициент индексации корректируется на рост поступлений на страховую часть пенсии в расчете на одного пенсионера. Поэтому на протяжении всех первых лет реформы коэффициент индексации

⁴¹ Если средняя продолжительность жизни на пенсии мужчин и женщин превысит 19 лет, на выплату будет расходоваться больше средств, чем имеется в системе. Это приведет к дефициту в ПФР или потребует внести изменения в Закон «О трудовых пенсиях», где фиксируется период получения пенсии. Проще было бы сразу установить в знаменателе формулы расчета пенсии период получения пенсии, равный ожидаемой продолжительности жизни на пенсии в каждом году.

страхового пенсионного капитала был ниже, чем рост заработной платы в экономике.

При выходе на пенсию накопленные пенсионные права, то есть сумма отчислений за весь период плюс индексация, делятся на число месяцев, в которые предстоит выплачивать пенсию. В других странах, реализующих аналогичную модель пенсионной реформы, в качестве знаменателя используется ожидаемая продолжительность жизни в возрасте выхода на пенсию для данной когорты (по году рождения), усредненная для мужчин и женщин. В России используется фиксированное (228) число месяцев. Поскольку мужчины живут меньше и выходят на пенсию позже, то такой подход означает, что они из пенсионной системы получают в среднем меньше, чем в нее внесли, а женщины — больше.

Скорость введения накопительной компоненты в реформе 2002 года оказывается даже выше, чем в Программе 1998 года, но максимальная ставка взносов ниже — всего 6%. По мнению международных экспертов, такой уровень отчислений в накопительную систему не позволит сформировать достаточный объем накоплений⁴².

В отличие от Концепции 1997 года, усилена роль государственного сектора в управлении пенсиями. Средства поступают на индивидуальные счета в ПФР, который может передать их в доверительное управление государственной или частным управляющим компаниям. Негосударственные пенсионные фонды стали участниками этой системы на год позже. По умолчанию накопления остаются в ПФР и под управлением государственной управляющей компании, имеющей максимально консервативный портфель с преобладанием в нем государственных ценных бумаг и средств на счетах в банках. Причем пенсионные накопления, как и другие средства пенсионной системы, по-прежнему остались в собственности государства.

Авторы реформы из Министерства экономического развития и торговли полагали, что более высокая доходность частных управляющих компаний и НПФ приведет к быстрому оттоку населения из государственной управляющей компании в частные структуры, как произошло в Казахстане. Там государственный фонд, занимавшийся инвестированием пенсионных накоплений, через несколько

⁴² Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация // Всемирный банк. М.: Весь мир, 2003.

лет реформы утратил лидирующие позиции. Но Россия пошла по другому пути: большинство застрахованных остались в государственной управляющей компании. Сказались провал информационной политики по освещению пенсионной реформы, возможность оставаться в госкомпании по умолчанию и слабые различия в доходности государственной и частных компаний. Опыт первых лет реформы показывает абсолютное доминирование государственного управления инвестиций в государственные активы.

В отличие от всех предыдущих концепций и программ, реформа 2002 года не предполагает участия работника в финансировании будущей пенсии. Во многом это связано с проведением с 2000 года налоговой реформы, в соответствии с которой 1% отчислений в ПФР был отменен, а все платежи во внебюджетные фонды, включая ПФР, заменены единым социальным налогом, ставки которого снижаются для более высоких уровней заработной платы. Введение ЕСН преследовало благородную цель: снизить налоговое давление на экономических акторов. Но поскольку существовавшие ранее платежи в размере 1% доходов работника в ПФ были отменены и выплата ЕСН полностью ложилась на работодателя, то отчисления в пенсионную систему стали восприниматься как еще один вид налога, а выплата пенсий — как дело, за которое несет ответственность государство.

Таким образом, профицит бюджета ПФР и федерального бюджета, стабилизация экономической ситуации «связали руки» реформаторам. На этапе экономического роста были отвергнуты политически болезненные решения и выбран осторожно-консервативный вариант реформы. В очередной раз подтвердилось правило: политическая воля к реформированию обратно пропорциональна темпам экономического роста.

Тем не менее, позитивным было уже само начало, пусть несовершенной, но системной пенсионной реформы. Иногда можно услышать, что с реформой следовало повременить до формирования более благоприятных экономических условий, достижения определенного уровня заработных плат, формирования более развитых финансовых рынков.

Однако напомним, что представление о необходимости реформирования пенсионной системы утвердилось в 1995 году, когда она окончательно потеряла равновесие. К концу 1990-х годов стало очевидным, что не только внешние условия, но и само ее устройство не позволяют одновременно бороться с бедностью пенсионеров и компенсировать

пенсионерам утраченный заработок. Если с бедностью пенсионная система хотя бы формально справлялась не хуже других социальных институтов⁴³, то из-за низкой дифференциации размеров пенсий участие в ней было неинтересно более обеспеченному среднему классу. Правила назначения и расчета пенсий оказывались запутанными и неравными для разных категорий участников, отсутствовали стимулы платить взносы в пенсионную систему и откладывать выход на пенсию. Поэтому главная проблема российской пенсионной системы была не в том, что реформу начали слишком рано, а в том, что непростительно надолго затянули.

Третий этап – 2002–2008 годы: реализация пенсионной реформы

Итак, если принятию Программы 1998 года предшествовало активное (хотя и не всегда результативное) обсуждение проектов реформы, то реформа 2002 года стала результатом исключительно внутривластных решений. Наличие политической воли к реализации пенсионной реформы сделало ее запуск стремительным и неожиданным для большинства населения.

В ее реализации просматриваются два этапа: *первый, «настройка» системы (2002–2004 годы)* — принятие различных регламентов, подзаконных актов и других документов, позволявших реализовать намеченное в основных пенсионных законах; *второй (с 2005 года)* — корректировка законодательства в сторону более медленного внедрения накопительной компоненты, увеличения доли базовой пенсии, активного расширения обязательств пенсионной системы. В это же время финансирование пенсионной системы становится все более зависимым от бюджетных дотаций.

⁴³ Согласно абсолютному подходу к определению бедности на основании установленной законодательством черты бедности — прожиточного минимума — пенсионеры имеют более низкие риски бедности, чем семьи с детьми. Более того, даже после двукратного падения реального размера пенсий в результате кризиса 1998 года из-за начавшейся одновременно выплаты ранее задержанных пенсий падение доходов пенсионеров было менее глубоким, чем это показывает официальная статистика. По мнению экспертов, после кризиса 1998 года пенсии остались единственным видом социальных выплат, получение которых уменьшало бедность.

2002–2004 годы: «настройка» новой пенсионной системы

Последствия изменения пенсионного законодательства быстрее всего сказываются на текущем размере пенсий. Хотя пенсионная реформа в теории должна быть адресована прежде всего будущим поколениям пенсионеров, в России ее главной целью, как уже отмечалось, было повышение реального размера пенсий.

Покупательная способность пенсий продолжала расти и после начала реформы, но темпы замедлились. Правительство проводило по две индексации пенсий в год, но соотношение пенсии и прожиточного минимума пенсионера за 2002–2004 годы выросло лишь со 100,0 до 106,3%. Реальный размер пенсии с IV квартала 2001 года к концу 2004 года вырос только на 9%.

Еще одним ключевым индикатором уровня пенсионного обеспечения является коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней зарплаты в экономике. В СССР и всю первую половину 1990-х годов он варьировал в пределах 30–35%, накануне дефолта приблизился к 40%, а с 2002 по 2004 год упал с 31,6 до 28,4% (табл. 1). Причина этого – в новой системе индексации пенсий. Рост зарплаты учитывается при индексации только страховой части пенсии. Эта индексация не может быть выше индекса роста доходов ПФР, направляемых на выплату страховой части пенсии, в расчете на одного пенсионера. В условиях снижающихся тарифов ЕСН и растущих отчислений на накопительную часть индексация страховой части все меньше отражала темпы роста даже легальной заработной платы.

Вместе с тем уже первые годы реализации пенсионной реформы показали, что она не защищена от тех же проблем, что и когда-то закон 1990 года. Едва новые правила были введены в действие, их начали изменять, повышая уровень пенсионного обеспечения жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий. В ноябре 2003 года поправки к закону о трудовых пенсиях установили, что выплата базовой части пенсии с учетом районных коэффициентов финансируется за счет общих поступлений на выплату базовой части пенсии (то есть за счет части ЕСН и других средств федерального бюджета). В мае-августе 2004 года вернули районные коэффициенты лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, на весь период проживания в указанных местностях. Кроме того, в мае 2004 года

было повышено пенсионное обеспечение федеральным госслужащим, а до этого расширен перечень категорий, подпадающих под действие Закона «О государственном пенсионном обеспечении».

Несмотря на смещение целей реформы в пользу действующих пенсионеров, первые три года ее реализации правительство основные усилия концентрировало все же на внедрении принципов учета пенсионных прав и организации накопительной компоненты системы для будущих поколений пенсионеров.

ПФР смог избежать масштабных ошибок с «мертвыми» счетами и нераспределенными по счетам средствами, с которых начались польская и венгерская пенсионные реформы. А вот сроки введения накопительной компоненты пенсионного обеспечения были нарушены. Предполагалось, что застрахованные будут выбирать доверительного управляющего пенсионными накоплениями летом-осенью 2003 года – через полтора года после начала реформы. Но принятие нормативных актов, обеспечивающих выполнение пенсионного законодательства, затянулось. В итоге конкурс по отбору частных управляющих компаний состоялся только летом 2003 года, при этом критерии допуска компаний к участию в конкурсе были максимально ослаблены, победителями объявили 55 компаний, далеко не все из которых были лидерами на рынке. А по отбору государственной управляющей компании правительство вообще отказалось от конкурса, просто назначив на эту роль Внешэкономбанк (ВЭБ).

Далее выяснилось, что ПФР не справляется с объемами документооборота, рассылка застрахованным извещений с информацией о состоянии их счетов потребовала значительно большего времени. Пришлось переносить все сроки обмена информацией между основными участниками накопительного пенсионного обеспечения. Сведения о компаниях, которым можно доверить управление пенсионными накоплениями, и величине средств на накопительных счетах поступали почти «с колес».

Что еще более важно – население не было подготовлено к проведению пенсионной реформы. Информационно-разъяснительная кампания на тему, что происходит в пенсионной системе, какими правами располагают застрахованные, что и как они должны выбирать, в России не проводилась. Поэтому большинство не знало, что делать, и предпочло «по умолчанию» остаться в государственной управляющей компании. Доля выбравших частные управляющие компании в 2003 году оказалась мизерной – порядка 2%.

Первое время эта ситуация не вызывала особого беспокойства. Во-первых, оставалась надежда, что спустя год-два население оценит более высокую доходность накоплений, управляемых частными компаниями. Во-вторых, пока деньги оставались в ВЭБе, они размещались в основном на рынке государственных долговых обязательств и на счетах в банках, что первое время было даже неплохо, учитывая слабость российских рынков корпоративных ценных бумаг. Ситуация не изменилась и с приходом в 2004 году на этот рынок НПФ. Забегая вперед, нужно сказать, что даже в конце 2007 года 95,6% участников накопительной реформы оставалось в государственной управляющей компании, 3% – выбрало НПФ, менее 1,5% – частные управляющие компании.

К 2005 году российская пенсионная реформа подошла с социальным беспокойством по поводу слишком медленного улучшения положения пенсионеров, почти полным отсутствием интереса работников к накопительной составляющей реформы и нарастающим давлением пенсионных средств на рынок государственных ценных бумаг.

2005–2008 годы: смена приоритетов?

В 2004 году Минфин, исходя из потребностей бюджета и стремясь вывести доходы из «тени», принял решение о снижении с 2005 года единого социального налога. Расчет на то, что потери от снижения тарифов ЕСН будут компенсированы расширением налоговой базы благодаря выводу из «тени» заработков, не оправдался – реакция работодателей оказалась заметно слабее прогнозирувавшейся Минфином. В результате налоговые поступления в ПФР сократились, возник текущий дефицит. Чтобы его компенсировать, правительство вывело из накопительной системы когорту средних лет – мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения и отложило повышение ставок отчислений на накопительную часть с 2005 до 2007 года. В результате темпы роста пенсионных накоплений в 2005 году упали почти вдвое и продолжили затухать. Доля когорты средних лет в общей численности занятых в 2004 году как раз и составляла примерно 46%⁴⁴. Но «экономия» за счет ограничения числа участников накопительной системы оказалась небольшой.

⁴⁴ Оценки на основе данных о возрастном распределении занятых. Труд и занятость в России. 2005. Стат. сб. М.: Росстат, 2006. С. 58.

Эти новации имели два негативных последствия вне финансовой сферы: во-первых, население получило сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры», во-вторых, из накопительной системы исключили возрастные группы с наиболее высокими уровнями занятости, приличными заработками и уже думающие о своей пенсии⁴⁵. Приближение пенсионного возраста побуждает людей сознательнее относиться к пенсии и решать, где хранить пенсионные накопления. У молодых людей, даже более сведущих в финансовых операциях, меньше стимулов тратить время на выбор управляющей компании или НПФ.

Создание регламентов в накопительной компоненте отставало от хода реформы. Предусмотренные Законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии» стандарты раскрытия информации Минфин утвердил только в середине 2005 года⁴⁶. Во второй половине того же года наконец-то были подготовлены правила расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений⁴⁷. Соответственно, лишь с 2006 года Федеральная служба по финансовым рынкам начала размещать в открытом доступе отчеты о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений управляющими компаниями и НПФ⁴⁸ – информацию, без которой даже заинтересованным гражданам трудно выбрать управляющую компанию или страховщика.

В мае 2005 года поправками к закону об инвестировании законодатели отменили обязательную рассылку застрахованным форм для выбора управляющей компании или НПФ, ссылаясь на необходимость «снизить административные расходы на сопровождение реформы». А транзакционные издержки населения, связанные с выбором частной компании или страховщика, выросли, что пагубно

⁴⁵ По данным РМЭЗа, среди лиц 1967 года рождения и моложе не задумывались о том, на что они будут жить на пенсии, 42,4% опрошенных в 2003 году и 31,9% – в 2004 году, в средней когорте – 3,1 и 1,2%, соответственно.

⁴⁶ Приказ Министерства финансов РФ «Об утверждении стандартов раскрытия информации об инвестировании средств пенсионных накоплений» от 22 августа 2005 года № 107н.

⁴⁷ Приказ Министерства финансов РФ «Об утверждении порядка расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений для их отражения в специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц» от 18 ноября 2005 года № 140н.

⁴⁸ http://www.fcsm.ru/catalog.asp?ob_no=3610

в российских условиях, когда большинство населения и так предпочитает ничего не выбирать.

Сохранение значительной доли пенсионных накоплений под управлением Внешэкономбанка спровоцировало дискуссию о необходимости принудительно направлять средства «молчунов» на рынки корпоративных ценных бумаг. Предлагалось перераспределять эти средства между частными управляющими компаниями⁴⁹, расширить перечень активов, в которые может вкладывать средства ВЭБ, вообще отказаться от накопительной компоненты, направив накопления на погашение текущего дефицита ПФР и увеличение пенсий⁵⁰. Все это свидетельствовало о том, что в глазах не только населения, но и правительства идея введения накопительной компоненты не получила безоговорочной поддержки. Тем не менее, консенсус ни по одной из позиций не был достигнут, и все осталось как было.

После введения нового законодательства базовая и страховая части пенсии индексировались в соответствии с Законом «О трудовых пенсиях». Ситуация изменилась, когда остро негативная реакция населения и массовые (впервые после реформ 1990-х годов) протестные акции льготополучателей после введения в действие с 1 января 2005 года так называемого закона о монетизации социальных льгот⁵¹ вынудили правительство срочно искать пути снятия напряжения в обществе. В марте того же года базовая часть пенсии по старости была повышена до 900 рублей (на 36%) и, соответственно, увеличены базовые пенсии всем другим категориям пенсионеров, превысив обоснованные нормативные пороги. Ради опережающего повышения базовой части запланированная (в соответствии с Законом «О трудовых пенсиях») дополнительная индексация страховой части пенсии была отложена на август, тем самым создан еще один прецедент нарушения пенсионного законодательства.

⁴⁹ Такой точки зрения придерживалось Министерство экономического развития и торговли. — <http://www.newsru.com/money/01dec2006/pension.html>

⁵⁰ Эта позиция была представлена Министерством здравоохранения и социального развития. — <http://www.rg.ru/2007/02/16/zurabov-pensii.html>, <http://www.kdostatku.ru/art/detail.php?ID=1736>

⁵¹ 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.

К испытанному инструменту обратились и в предвыборном 2007 году, увеличив базовую часть трудовой пенсии в октябре с 900 до 1260 рублей (на 40%), в декабре — до 1560 рублей (на 23,8%). Страховые части пенсии за тот год были проиндексированы только один раз — 1 апреля на 9,2%. Хотя социальные аргументы в пользу такой политики понятны: средняя пенсия едва превышала прожиточный минимум, уровень пенсий снижался относительно других доходов, ускоренное повышение базовой части нарушает сложившийся баланс между ней и страховой частью.

Обязательства пенсионной системы повышались не только из-за индексации. В 2007 году были установлены повышенные пенсии лицам, работавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Причем получать их можно в любом регионе. Правом получать трудовые пенсии (в дополнение к пенсиям за выслугу лет) наделили военнослужащих, служащих силовых министерств и государственных служащих. При расчете пенсии стал учитываться также стаж за те периоды работы, когда страховые взносы не уплачивались или уплачивались не в полном объеме. Был расширен перечень «нестраховых» периодов, включаемых в расчет пенсии, разница между трудовым и страховым стажем де-факто исчезла.

Нараставшие обязательства не удавалось покрыть за счет отчислений работодателей, приходилось увеличивать долю бюджетного финансирования пенсионной системы. Благодаря этому ПФР удавалось сводить бюджет без дефицита. По оценкам Е. Гурвича, в 2005–2006 годах дополнительные трансферты, направленные в пенсионную систему из федерального бюджета за счет общих налогов, достигали 0,9% ВВП⁵². В других экономических условиях подобная ситуация привела бы к появлению задолженности по выплате пенсий. И финансово-экономический кризис, начавшийся осенью 2008 года, дает основания для таких опасений.

Сам по себе текущий дефицит пенсионной системы в период проведения реформы не является неожиданностью. Выпадающие из-за введения накопительной компоненты доходы страны, проводящей реформы, компенсируют, как правило, привлекая средства из внешних источников, чаще всего это доходы от приватизации⁵³.

⁵² Гурвич Е.Т. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2007. № 9.

⁵³ Хольцман Р., Хинц Р. и др. (2005). Обеспеченная старость в XXI веке: Пенсионные системы и реформы в международной перспективе / Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

В России механизм такой компенсации отсутствовал. Поскольку обязательства пенсионной системы продолжали увеличиваться, а тарифы ЕСН с 2005 года были снижены, ПФР не хватало налоговых поступлений для выплаты пенсий. Дефицит нарастал, а четкой политики по его покрытию не было – эксперты заговорили о кризисе пенсионного обеспечения⁵⁴. Начавшийся финансово-экономический кризис повысил риски несбалансированности бюджета ПФР⁵⁵. Таким образом, в 2008 году стало ясно, что реформа не смогла обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость новой пенсионной системы.

Полноценное включение России в мировой экономический кризис, начавшееся осенью 2008 года, не могло не ударить по пенсионной системе – крупнейшей составляющей социальной политики государства. Тем более что ситуация в пенсионном обеспечении тесно связана с положением на рынке труда, финансовых рынках и состоянием государственных финансов в целом. Поэтому неудивительно, что в опубликованном в феврале 2009 года заключении Счетной палаты отмечается рост несбалансированности бюджета ПФР и невозможность обеспечить его финансовую устойчивость в среднесрочной перспективе⁵⁶.

Пока основные усилия властей направлены на то, чтобы не допустить резкого падения уровня жизни пенсионеров. Для этого в 2009 году пенсии повышаются трижды: дважды индексируется базовая часть трудовой пенсии, которая для пенсионеров по старости к 1 декабря 2009 года должна была достичь 2562 рубля в месяц, и один раз, в апреле, была повышена страховая часть пенсии. С 2010 года социальная пенсия будет равна прожиточному минимуму пенсионера. Готовятся и рассматриваются в Госдуме законопроекты, направленные на реализацию Программы совершенствования пенсионной системы, утвержденной в октябре 2008 года, в соответствии с которой

⁵⁴ Гурвич Е.Т. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2007. № 9; Соловьев А.К. и др. Актуарное обоснование совершенствования пенсионной системы // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 4. С. 24–43; Малева Т.М., Синявская О.В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. М., 2005.

⁵⁵ Катренко В.С. Заключение Счетной палаты РФ на проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // Бюллетень Счетной палаты. 2009. № 2. – http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/08-buletен_doc_files-fl-1736.pdf

⁵⁶ Там же.

будут увеличены пенсии (за счет перерасчета пенсионных прав) тем, кто работал до 2002 года, и особенно значительное – работавшим до 1991 года. Это означает окончательный разворот пенсионной реформы в сторону поддержки нынешних пенсионеров. А ситуация с пенсионным обеспечением будущих пенсионеров – кому выходить на пенсию через 15–20 лет – открыто не обсуждается, хотя 2008 год стал худшим для доходности пенсионных накоплений⁵⁷.

Любое политическое решение имеет свои плюсы, минусы и свою цену. Российские старики уже давно получают маленькие пенсии, поэтому решения правительства об их повышении социально оправданы. Но чем это обернется для пенсионной системы, бизнеса и работающих поколений? Программа совершенствования пенсионной системы предполагает увеличение пенсионной нагрузки на работодателей. Для финансирования возрастающих пенсионных расходов было принято решение о повышении тарифов отчислений в ПФР. Несмотря на общую политику по снижению налогового бремени на бизнес в период экономического кризиса, решения правительства о повышении пенсионных отчислений остаются в силе, но лишь отложены до 2011 года. Бизнес же не соглашался с необходимостью больше платить в пенсионную систему даже в экономически благополучные годы, не говоря о кризисной ситуации⁵⁸. Именно поэтому нельзя исключать, что даже если пенсионные взносы будут повышены, фактические поступления в ПФР не вырастут из-за возврата к неформальным платежам и задолженности по уплате взносов. Справится ли с возросшей пенсионной нагрузкой федеральный бюджет, зависит от глубины и продолжительности экономического кризиса в России.

В 2008 году были приняты решения об ускоренном повышении базовых частей пенсии и введении системы дополнительных пенсионных накоплений по принципу «тысяча на тысячу»⁵⁹. Работнику предоставлено право в дополнение к тем деньгам, которые платит за него в ПФР работодатель, перечислять на свой именной накопительный

⁵⁷ По данным управляющих компаний, даже номинальная годовая доходность обязательных пенсионных накоплений за 2008 год оказалась отрицательной. – <http://npf.investfunds.ru/ratings/1/>; http://www.fesm.ru/catalog.asp?ob_no=36685

⁵⁸ О позиции РСПП по пенсионной реформе см.: http://www.rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=283&d_no=1612

⁵⁹ Закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» от 30 апреля 2008 года № 56-ФЗ.

счет не менее 2 тыс. рублей в год. Федеральный бюджет увеличит сумму накоплений на такую же величину, но не более 12 тыс. рублей в год. Дополнительный взнос на счет работника может сделать и работодатель. Все это направлено на увеличение будущей пенсии. Система начала действовать в октябре 2008 года и рассчитана на 15 лет, в течение первых пяти лет (до 2013 года) в нее могут вступать все желающие. Бюджет обязуется перечислять дополнительные средства на счета работников на протяжении 10 лет с момента их вступления в эти отношения. Предусмотрена также более щедрая государственная поддержка тех, кто решил участвовать в формировании дополнительных накоплений, отложив выход на пенсию.

Пенсионное будущее России

Вот уже 14 лет пенсионная реформа находится в эпицентре обсуждения, и идет восьмой год ее реализации. Какой «пенсионный багаж» накоплен страной за это время?

Проведенный анализ показал, что за исключением 1997–1998 и 2001–2002 годов пенсионная реформа не была приоритетом государственной политики. В начале экономических реформ это было оправданно: на повестке стояли более насущные проблемы, без решения которых пенсионная система существовать не могла. Однако принципиально ситуация не изменилась и позднее. До сих пор о пенсионной реформе вспоминают преимущественно в контексте компенсации каких-то иных проблем: будь то реформа социальных льгот или новый экономический кризис.

Проблемы в самой пенсионной системе также рассматриваются в основном как отражение общеэкономических проблем. Ни у власти, ни у экспертного сообщества, ни у населения не сложилось единой позиции в отношении необходимости реформирования самой системы и его критериев. Почти за два десятилетия так и не выработано социально приемлемой и экономически реалистичной модели пенсионной системы. В результате в ней сохраняются признаки категориальности советской системы с ее разным обеспечением для различных групп, присутствует риторика о связи пенсии с заработком и трудовыми заслугами и де-факто сохраняется перераспределение доходов в пользу бедных слоев населения. По сути, борьба с крайними формами бедности — это единственная успешно реализуемая функция российского пенсионного обеспечения.

Отсутствие целостности в представлениях о фактическом устройстве пенсионной системы создает серьезные препятствия для ее развития в будущем. Отдельные элементы, заимствованные из разных пенсионных моделей и хорошо работающие внутри них, вступают друг с другом в противоречие. Так, категориальность постоянно провоцирует расширение льгот отдельным группам пенсионеров. Наличие универсальной базовой части пенсии в составе трудовых пенсий, цель которых — отражать страховой вклад человека, создает конфликт между перераспределением доходов и поддержкой бедных, с одной стороны, и усилением страховых принципов — с другой. В такой ситуации чужеродным элементом оказалась накопительная компонента, развитие которой пока не приостановлено, но и не получает поддержки.

В результате на протяжении почти всего рассматриваемого периода пенсионная реформа в России буксует, а пенсионная политика состоит в основном из мер тактического реагирования на изменившиеся социально-экономические условия. По сей день актуальны проблемы советской пенсионной системы: множественность различных схем пенсионного обеспечения и непрозрачность правил назначения и расчета пенсии; низкий фактический возраст назначения пенсий; отсутствие у населения личной ответственности за пенсионное будущее; высокая зависимость системы от бюджетных средств. Такой букет проблем создает высокие риски для будущего пенсионной системы России в условиях масштабного финансово-экономического кризиса и набирающего обороты старения населения. За семь лет реализации пенсионная реформа не завоевала признания у ее участников, поэтому с такой легкостью сейчас обсуждается в экспертных и политических кругах возможность отказа от накопительной составляющей⁶⁰.

В сравнении с очевидными успехами, достигнутыми страной за период ее независимости в сугубо экономических сферах, ситуация в пенсионной системе не может не вызывать тревоги. Последние два года показали, что власть осознала кризис в пенсионной сфере, но пока нет оснований говорить о начале следующего этапа в развитии российской пенсионной реформы. Чтобы он наступил, необходимы целостный подход к вопросам пенсионного обеспечения и его реформирования, новые решения старых проблем.

⁶⁰ Пенсионеров хотят отправить в автономку // Независимая газета. 25 марта 2009 года. — http://www.ng.ru/economics/2009-03-25/4_pensionery.html

НЮАНСЫ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Интервью с Михаилом Эгоновичем Дмитриевым

Биографическая справка

- в 1990–1993 годах – народный депутат России, заместитель председателя Комитета Верховного Совета РФ по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политики и сотрудничеству;
- в 1993–1994 годах – член Комиссии законодательных предположений при президенте;
- в 1997–1998 годах – первый заместитель министра труда и социального развития;
- в 2000–2004 годах – первый заместитель министра экономического развития и торговли;
- в 2004–2005 годах – научный руководитель Центра стратегических разработок;
- с октября 2005 года – президент Центра стратегических разработок.

В начале 1990-х годов в России началась перестройка пенсионной системы на принципах социального страхования. С этой целью был образован Пенсионный фонд РФ, который выплачивает пенсии и собирает страховые взносы для их финансирования. Но до 1995 года развитие пенсионной системы не относилось к числу приоритетных направлений реформ. Пенсионная система рассматривалась в основном как инструмент компенсации социальных потерь, сопровождавших радикальную трансформацию российской экономики, причем потерь не только у пенсионеров, но и у части трудоспособного населения (выплата пенсий «за выслугу лет», сохранение пенсий работавшим пенсионерам, выплата пенсий досрочно покинувшим рынок труда в связи с ростом открытой безработицы). К середине 1990-х годов все более отчетливо стало проявляться несоответствие пенсионной системы новым социально-экономическим реалиям. Это дало толчок для активизации усилий по реформированию пенсионной сферы.

Первым правительственным документом по этому вопросу стала Концепция реформы пенсионного обеспечения, утвержденная 7 августа 1995 года. Осенью 1997 года появилась Концепция пенсионной реформы. В результате ее доработки родилась Программа пенсионной реформы, утвержденная 20 мая 1998 года. Однако воплощение замыслов, то есть собственно реформирование пенсионной системы, началось значительно позднее.

– Михаил Эгонович, почему пенсионная реформа откладывалась так долго?

– В чем, собственно, она заключается? В решениях, которые имеют огромное значение для страны в целом и для каждого отдельного человека. Поэтому их невозможно обсудить в узком кругу специалистов и политиков, принять и спустить «вниз».

До 1995 года в обществе практически нулевым было осмысление долгосрочных проблем, с которыми Россия столкнется в течение предстоящих нескольких десятилетий. Конечно, были люди, которые обращали на это внимание и активно предлагали решения. Но до большинства политиков, специалистов, занимавшихся пенсионными проблемами, и тем более населения суть возникших проблем доходила гораздо медленнее. Поэтому потребовались длительный диалог, поиск согласия. Процесс неизбежно шел медленно, сложно, мучительно.

– Тот факт, что пенсионная реформа наконец-то началась в 2002 году, был вызван только осознанием ее неизбежности и сути? Или пришедшая команда Путина нуждалась в том, чтобы в свою программу включить такую политически выигрышную цель, как пенсионная реформа? Тем более что пенсионеры – наиболее активные избиратели.

– В данном случае Путин уже не имел особого выбора по одной простой причине: все документы в отношении необходимости пенсионной реформы и того, что следует предпринять для решения долгосрочной проблемы старения населения, были уже приняты правительством. Их невозможно было проигнорировать. Поэтому пенсионная реформа автоматически вошла в повестку дня первого его кабинета.

Что касается того, как проводить реформу, Путин и правительство стали заложниками узких групп специалистов, среди которых шла дискуссия. К тому времени сложились активные группы экспертов, которые участвовали в выработке пенсионной политики и были в состоянии профессионально аргументировать свою позицию. Не-профессионалы из дискуссии вытеснялись. Таких групп было немного и альтернативных идей по реформе — тоже немного. В конечном счете, «сшибка» произошла вокруг того, вводить или не вводить накопительный элемент. В остальном разногласий было гораздо меньше. Выбор у Путина и его коллег ограничился тем, что могли предложить им профессиональные эксперты.

— Из этой исторической дали перейдем к сегодняшнему моменту. По данным Росстата, коэффициент замещения, то есть отношение средней пенсии к средней заработной плате, у нас снизился за 2002–2007 годы с 31,6 до 22,8%. А в Чили после проведения пенсионной реформы он был близок к 80%, в развитых странах он вообще на уровне 70–80%. Чем это можно объяснить?

— В 1990-е годы коэффициент замещения в России был более высоким, чем в последние три года: 1990 год — 33,7%, 1993 год — 33,9, 1995 год (пик) — 39,8, 1997 год — 34,5, 1999 год — 29,5%. Связано это было с тем, что зарплаты падали быстрее, чем пенсии, и на самом деле отношение средней пенсии к средней зарплате было неплохим. Но тогда это не был показатель эффективности пенсионной системы. Потому что, во-первых, средняя пенсия с 1995 года была близка к прожиточному минимуму пенсионера, а в 1999 году составляла лишь 70,2% — наименьшее значение за последние 17 лет. Это значит, что без дополнительных доходов пенсионеры были обречены на очень бедное существование. Во-вторых, пенсия была уравнительной. К концу 1990-х годов дифференциация между самой высокой и самой низкой пенсиями составляла примерно 40%. На самом деле пенсия фактически была пособием по бедности для пожилых людей. Это главная функция пенсионной системы, которую она выполняла хорошо: доля пенсионеров с совокупными доходами ниже прожиточного минимума была ниже, чем доля бедных среди всего населения.

Однако пенсионная система не выполняла задачу адекватного замещения доходов среднего класса при выходе на пенсию и до сих пор ее не выполняет. Для людей с высокими зарплатами коэффициент

замещения трудовой пенсии оказывается очень низким — около 10% и менее. В этом и состоит главная проблема: долгосрочное развитие пенсионной системы сейчас входит в противоречие с задачами постиндустриального развития, формирования среднего класса, потому что эта система обрекает средний класс на резкое падение доходов в момент выхода на пенсию. Соответственно, те работники, которые относились к среднему классу в трудоспособном возрасте, выходя на пенсию, нередко теряют этот статус.

В течение последнего десятилетия коэффициент замещения, действительно, снижался, но не потому, что снижались пенсии, а потому, что рост заработной платы намного опережал рост пенсий. При этом реальный размер пенсии существенно вырос. Теперь это уже не всегда пособие по бедности. С учетом совокупных доходов пенсионеры — не самая бедствующая категория населения. Но пенсионная реформа возложила на пенсионную систему серьезные обременения: вводился накопительный элемент, и часть поступлений в Пенсионный фонд постоянно отвлекалась на накопление.

Таким образом, главная причина, по которой коэффициент замещения снижался, заключается в том, что первоначально в пенсионной реформе задумывались различные механизмы компенсации нынешнему поколению пенсионеров потерь, связанных с отвлечением части пенсионных взносов в накопительную систему, однако ни один из них не был задействован. На практике просто постоянно уменьшалось текущее финансирование пенсий — без компенсаций. Поэтому год назад коэффициент замещения упал до минимума за все десятилетия — до 22,8%. Однако меры, принятые в 2008-м и в начале 2009 года, кардинально изменили ситуацию.

— Какие меры?

— Огромные бюджетные вливания в Пенсионный фонд, которые были осуществлены для того, чтобы довести базовую пенсию до прожиточного минимума. Благодаря этим вливаниям и если все намеченные меры будут реализованы, коэффициент замещения в 2010 году превысит 35% и вплотную приблизится к долгожданным 40%.

Но следует понимать, что коэффициент замещения занижает реальную ситуацию. В действительности по методологии Международной организации труда принято измерять коэффициент замещения иначе — по соотношению пенсии и зарплаты представительного работника накануне выхода на пенсию. Как правило, это рабочий

какого-нибудь машиностроительного предприятия. По такой методологии у нас и сейчас уже коэффициент замещения выше 40%. То есть в этом плане мы соблюдаем 102-ю Конвенцию МОТ.

Проблема в другом. Пенсионеры долгие годы видели, что плодами экономического роста пользуется работающее население, а сами они по уровню потребления резко отставали. И это было главным фактором социальной напряженности.

– Почему не были использованы источники финансирования издержек перехода, которые обсуждались еще в 1990-е годы?

– Рассматривались три таких источника. Первый – средства от приватизации. Поскольку Владимир Путин предпочел курс на ренационализацию, этот источник, естественно, отпал по политическим мотивам. Второй – сокращение расходов за счет реформы многочисленных досрочных пенсий, которая так и не началась. Закон «О профессиональных пенсионных системах», который должен был регулировать условия обязательного пенсионного обеспечения для некоторых категорий занятых, не был принят ни в пакете с остальными основными пенсионными законами, как изначально предполагалось, ни позже. Его фактически заблокировал Михаил Зурабов.

– Не крупные работодатели, а именно Зурабов?

– Противодействие шло из Минздравсоцразвития, которое тогда возглавлял Михаил Юрьевич. Не думаю, что он стал жертвой давления олигархов. Это тот случай, когда, если Зурабов и стал жертвой, то сугубо добровольно. Просто его интересы совпали с интересами кого-то еще. Его действия были направлены на срыв принятия закона.

Третий источник – повышение пенсионного возраста. Вопрос настолько политически раздражающий, что для власти было бы самоубийством решиться на это. Общеизвестно, к чему привела реформа льгот. А на идею повышения пенсионного возраста население реагирует еще хуже, еще острее. Об этом свидетельствуют многочисленные опросы и проведенные Центром стратегических разработок фокус-группы.

Иными словами, реальных источников финансирования перехода не было. Единственное, чем могла воспользоваться власть, – это результатами бурного экономического роста. Благодаря ему пенсии росли настолько быстро, что, несмотря на падение коэффициента замещения, взрывоопасных ситуаций не возникало. Уровень жизни

пенсионеров все-таки постоянно повышался. И хотя они видели, что у других категорий населения он растет быстрее, это не создавало опасных очагов напряжения.

В конечном счете, именно за счет нефтяных сверхдоходов будет оплачиваться резкое увеличение коэффициента замещения в 2009–2010 годах – ведь для покрытия дефицита Пенсионного фонда будут использоваться деньги из Резервного фонда. На них, конечно, никто не закладывался в начале реформы, потому что никто не знал, какими будут цены на нефть.

В условиях нынешнего кризиса, когда правительство распечатало Резервный фонд, оно может себе это позволить. Поскольку реальная заработная плата упала более чем на 4%, гораздо легче повышать коэффициент замещения. Даже если пенсии не упали бы, коэффициент замещения все равно бы вырос. А если из Резервного фонда добавят еще 2–3% ВВП, как планируется, мы буквально за два года наверстаем потерянную за 10 лет часть коэффициента.

– Критики пенсионной реформы утверждают, что затея с переходом к накопительной системе напрасна. Ведь, в конечном счете, какая разница между ней и распределительной системой, если на стадии выплаты пенсий придется делить между работающими и пенсионерами тот же объем ВВП?

– Если все пенсионные накопления инвестированы в государственный долг, то, действительно, большой разницы нет, потому что госдолг – это в любом случае налоги и последующее финансирование с помощью налоговых изъятий. Если же часть этих накоплений инвестирована в рыночные активы негосударственного сектора, то механизм совсем иной. Когда мы финансируем пенсии с помощью налогов, при увеличении доли населения пенсионного возраста государство вынуждено наращивать налоговую нагрузку. Но повышение налога не является для налогоплательщика добровольным. Налог, повышенный сверх определенных пределов, существенно сдерживает деловую активность.

В рамках накопительной пенсионной системы на стадии выплаты накопительной пенсии никого уже не принуждают платить больше налогов. Просто предлагается товар, в обмен на который мы хотим получить деньги. Причем ликвидный товар – активы, акции, облигации, которые продаются на рынке. Отсюда ключевая разница между распределительной и накопительной системами на стадии выплаты пенсии – принципиально иная мотивация.

Различается применение этих систем и по последствиям для экономики. Она по-разному реагирует на стрессы. При применении распределительной системы увеличение налогового бремени ведет к замедлению экономического роста и дестабилизации общества, а при продаже рыночных активов дестабилизация экономики совсем не обязательна.

При этом нельзя утверждать, что размер ВВП будет один и тот же. Разные механизмы изъятия денег из экономики по-разному влияют на темпы экономического роста. Накопительная пенсионная система дает «длинные» деньги. Это ее неоспоримое достоинство позволяет резко увеличить объем инвестиций в модернизацию промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других отраслей. В итоге объем ВВП при прочих равных условиях будет значительно больше.

Важно и то, что при распределительной системе пенсионеры не могут рассчитывать на помощь извне. Ведь пенсионные налоги невозможно собирать в других странах. Пенсионерам остается надеяться, что государство, видя их нищенскую жизнь, обложит дополнительными налогами российскую экономику. Однако такой шаг сдерживает развитие экономики. А при накопительной системе можно продать часть принадлежащих пенсионным фондам активов за рубежом, например, инвесторам из Индии, где по-прежнему будет высока доля трудоспособного населения, которое, как правило, более активно сберегает. Наши пенсионеры благодаря вырученным средствам получат более высокие пенсии.

– Поговорим о стимулирующей роли накопительной части пенсии. По расчетам, доля накопительной части пенсии в 2022 году составит от 8 до 15%. Вряд ли даже тогда наши сограждане почувствуют связь между своими доходами и размером пенсии.

– Конечно, не почувствуют. Даже в 2020 году роль накопительного элемента в формировании пенсии по-прежнему будет относительно мала. Его вклад наиболее ощутимо повысится, по нашим оценкам, после 2030 года, а к 2035 году соотношение накопительного и распределительного компонентов может составить 50:50. Конечно, это зависит от решений, которые будут приниматься по пенсионной системе, но экспертные оценки показывают, что такое развитие событий вполне реально. Особенно если в пенсионных накоплениях понизится доля госбумаг в пользу более доходных активов и будет продолжена программа государственного софинансирования пенсий участвующих

в ней работников в режиме «тысяча на тысячу», начатая с 1 января 2009 года. Имеется в виду, что на каждую одну тысячу рублей, перечисленную работником в накопительную часть своей будущей пенсии, государство доплатит еще одну тысячу, а работодатели, выплачивающие дополнительные взносы на накопительную часть будущей пенсии своих работников, пользуются налоговыми льготами.

– Поставим себя на место человека, который намерен сделать накопления себе на старость и стоит перед выбором: приобрести недвижимость, держать средства на депозите в банке или участвовать в накопительной пенсионной системе по принципу «тысяча на тысячу». Согласитесь, последняя не демонстрирует преимуществ перед другими формами сбережений. Более того, до сих пор не принят закон, который определил бы систему выплаты накопительной пенсии в период, когда человек вышел на пенсию.

– Понятно, почему он не принят. Я наблюдал, как руководство страны и чиновники Минздравсоцразвития перебаривали логику и сложные закономерности организации финансирования таких выплат. Они спотыкались буквально на ровном месте, потому что в этом, действительно, очень трудно разобраться. Как эти накопления преобразуются в пенсию на весь период дожития? Что должно происходить с ними, если человек умер, не дожив до пенсионного возраста? В какие финансовые активы следует вкладывать накопления в период выплаты пенсии? И масса других вопросов, сопряженных с огромными рисками. Были разные точки зрения, которые трудно сводились друг с другом. В результате на какое-то время власти вообще махнули рукой на эту проблему. Благо она несрочная, ведь пока выплаты из накопительного элемента совсем небольшие. Вот и отложили.

В 2009 году работа над этим законом в Министерстве экономического развития оживилась, и я вижу, насколько тяжело она идет. Заместитель министра Александра Левицкая и другие чиновники высокого уровня сами пытаются вникнуть в суть всех этих сложных проблем, на это уходит немало времени и сил. А решения предстоят ответственные, ведь речь идет о многих процентах ВВП, которые, в конечном счете, попадут в фонд выплат из накопительной системы. Таким образом, трудности, с которыми столкнулись власти, на мой взгляд, объективные. Задержка с принятием закона, скорее, свидетельствует о том, что они всерьез воспринимают проблему. Принять дурацкий закон легко, но что с ним делать дальше? И какие будут последствия?

– А что Вы скажете о привлекательности накопительной части пенсии по сравнению с иными формами инвестирования доходов?

– Проблема здесь в другом. Вы исходите из того, что каждый человек смолоду стремится копить себе на старость и решает, как это лучше сделать. А я утверждаю, что в молодости почти никто об этом всерьез не задумывается и на старость не копит. Причем эта тенденция справедлива и для развитых, и для развивающихся стран, и для России. Всегда находится масса других нужд, на которые люди тратят деньги сегодня. Разве что лет за пять-десять до выхода на пенсию спохватываются, но тогда уже слишком поздно копить. Фундаментальная особенность экономического поведения людей – предпочтение всегда отдается текущим благам по сравнению с будущими.

– Значит, заставить население копить на старость можно только насильно, как это сделали в Чили и Казахстане?

– Как везде. Накопительный элемент пенсий в крупных масштабах существует только в принудительной форме. Это либо корпоративная система, когда его организуют сами компании, а не работники, либо полуоязательная или обязательная государственная система. В России мы получим то же самое. Людям, которые хотят накопить, конечно, проще самим найти более удобные и эффективные форматы. Но это при условии, что человек всерьез принял такое решение, не «проест» эти средства до выхода на пенсию и в пенсионном периоде будет тратить их разумно. Можно ведь и так поступить: выйдя на пенсию, отправиться в кругосветное путешествие и просадить все сразу. Как, впрочем, многие и делают в США. Там пик пенсионных расходов – первые пять-десять лет после выхода на пенсию, потом они сидят у себя на ранчо и тратят по минимуму.

Хотел бы заострить внимание на том, что накопительную пенсионную систему не следует рассматривать как эффективный и удобный для всех способ инвестирования накоплений. Она является оптимальным способом принудить человека сделать эти накопления, не дать ему потратить их до пенсии, а далее позволить расходовать равномерно на протяжении всего периода дожития.

– Получается, что весомый стимул для развития накопительной системы состоит в том, что государству выгодно иметь «длинные» деньги. Или все-таки в том, чтобы позаботиться о людях и дать им возможность достойно жить в старости? Даже в принудительном порядке.

– Как известно, политики действуют, руководствуясь своими политическими интересами и приоритетами. С этих позиций политикам, которые принимают решения сегодня, безразлично, что там будет с пенсионерами через 20–25 лет, по принципу «либо я, либо ишак, либо эмир умрет...».

К счастью для пенсионеров и для населения в целом, система долгосрочных финансовых решений в мировой экономике устроена иначе. Приведу пример: Аргентина в августе 2008 года приняла решение о ликвидации накопительного элемента, изъяла из обязательных пенсионных накоплений 30 млрд долларов и быстро «проела» их в текущем бюджете – как корова языком слизнула, никто и не заметил. А экономика страны как катилась, так и катится под гору. Общий результат оказался плачевным: мировые финансовые рынки просто стерли эту страну с инвестиционной карты мира. Представители крупных финансовых организаций говорили мне: «Для нас Аргентина больше не существует. Что бы там ни произошло, мы не верим в институты этого государства, ни один серьезный инвестор туда уже не придет».

Действительно, страна без накопительного элемента в пенсионной системе, но имеющая быстро стареющее население, фактически подает сигнал инвесторам, что через некоторое время ее ждет серьезная дестабилизация общественных финансов, потому что нечем будет платить пенсии. Пенсионеры к тому времени в России, да и во многих других странах станут фактически большинством голосующего населения. Не имея накоплений на старость, эта доминирующая сила, естественно, будет требовать повышения пенсий, и при отсутствии накопительного элемента это неизбежно приведет к утяжелению налогового бремени в сочетании с высоким бюджетным дефицитом. В условиях, когда финансовый паралич неминуем, ни один здравомыслящий долгосрочный инвестор в такую страну вкладывать средства не станет.

Такая ситуация неизбежно сказывается на инвестиционных рейтингах стран. Как они готовятся? Перед очередной переоценкой инвестиционного рейтинга страны представители международных рейтинговых агентств Moody's или Standard & Poog's (S&P) опрашивают специалистов-экспертов в сфере корпоративного регулирования, банковского сектора, бюджета, пенсионной политики, интересуются, что будет пересматриваться, какие новации планируются. Если мы отменим накопительный элемент, я уверен: это существенно

ухудшит перспективы и позиционирование России на международных финансовых рынках.

– Михаил Эгонович, Вы упомянули американских пенсионеров. Они накопили на счетах пенсионных фондов достаточно большие суммы в ценных бумагах американского правительства и других ценных бумагах. Если придется переводить их в наличные, это приведет к сильнейшей инфляции в США.

– Прежде всего совокупный государственный долг США во время нынешнего кризиса дополнительно вырос, но не катастрофически. Долг с учетом задолженности социальных институтов типа National Security System составлял в 2009 году около 72–73% ВВП, что ниже среднего по странам Организации экономического сотрудничества и развития.

Однако есть проблема влияния на экономику поколений людей, появившихся на свет в период бума рождаемости. Яркий пример – многочисленное послевоенное поколение бэби-бумеров, родившихся в конце 1940-х и до 1960-х годов. По образному выражению одного исследователя, они продвигались по американской экономике подобно кролику в теле удава, создавая перегрев рынка по тем товарам и услугам, на которые предъявляли массовый спрос, или, напротив, обваливали рынок, создавая избыточное предложение. Так, американцы, выходя на пенсию, обычно меняют свои дома на дома меньшего размера. Сейчас, когда бэби-бумеры в массовом порядке начинают выходить на пенсию, на рынке жилья будет нарастать избыточное предложение. Поскольку семьи пенсионеров меньше сберегают и больше тратят, изменились спрос и предложение на финансовых рынках, а также приоритеты в потреблении. В молодости бэби-бумеры стремились обладать спортивным автомобилем, а в старости проявляют интерес к пансионатам для престарелых, к специфическим услугам, необходимым пожилым людям. Все это вызывает структурную перестройку, которая влияет на экономику не только США, но и других стран. Подобные проблемы возникнут и в России, мы от них не уйдем.

– Государство допустило лишь малую возможность для маневра вложений: доля накоплений под управлением негосударственных компаний незначительна, иностранные акции и облигации покупать пока нельзя, акции «Газпрома» – тоже из-за какой-то формальности.

– Главная проблема в том, что пенсионеры не готовы добровольно делать выбор в пользу частных управляющих компаний в России. Когда разрабатывалась идея Михаила Касьянова создать государственную управляющую компанию, куда средства граждан будут инвестироваться «по умолчанию», и предоставить людям выбор между ней и негосударственными управляющими компаниями, всех вдохновлял свежий опыт Казахстана. Там пенсионная реформа была запущена в 1997 году, и за три года половина вкладчиков с пенсионными накоплениями перешла в частный сектор – в негосударственные пенсионные фонды. Всем казалось, что российское население не сильно отличается от казахского. Касьянов, предлагая эту идею, тоже был уверен, что только наиболее осторожные граждане оставят свои средства под управлением госкомпании.

Предполагалось, что активами будут управлять преимущественно негосударственные компании, без этого накопительная пенсионная система нормально развиваться не может. Она и зашла в тупик потому, что частный сектор не стал доминировать в управлении активами. В течение первых трех лет существования накопительной пенсионной системы только 3% застрахованных перевели свои накопления в негосударственные пенсионные фонды и управляющие компании. В 2009 году по-прежнему 90% всех накоплений было сконцентрировано у госкомпании – Внешэкономбанка. И это серьезная проблема.

Активы накопительной системы, безусловно, надо выводить в реальный сектор, вкладывать в акции и другие ценные бумаги, в том числе зарубежных стран. Важна международная диверсификация. Конечно, пенсионные накопления должны быть защищены, в том числе от страновых рисков – от девальвации валюты.

– Почему деньги Пенсионного фонда разместили в самом «непрозрачном» Внешэкономбанке?

– Мы в Минэкономразвития выступали против этого. Но позиция людей, заинтересованных в таком решении, все же возобладали. При этом не были установлены жесткие правила игры для Внешэкономбанка и всех чиновников, которые с ним взаимодействуют по вопросам пенсионных накоплений. Обязательным условием начала работы новой пенсионной системы было принятие примерно 25 нормативных актов, которые следовали за Законом «Об инвестировании пенсионных накоплений». Один из них – постановление правительства «О мерах по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере

формирования и инвестирования пенсионных накоплений» успешно «заматывался» на протяжении трех лет. Но даже после его принятия не известно ни одного случая его практического применения.

– А вместе с этим отсутствуют и гарантии, что пенсионные деньги не будут изыматься волонтаристским путем на сиюминутные нужды.

– Гарантии могут состоять только в усилении публичного контроля за деятельностью пенсионной системы. С этим у нас пока плохо. Закон «О доступе граждан к информации», включая информацию о том, что происходит с их пенсионными деньгами, так и не принят. Общественный совет по инвестированию пенсионных накоплений практически прекратил свою работу, и лишь в середине 2009 года стали предприниматься попытки его реанимировать.

Важную роль в таком развитии событий с негосударственными управляющими компаниями сыграл Михаил Зурабов. Он категорически отказался проводить разъяснительную кампанию среди населения, несмотря на то, что для этого была подготовлена специальная программа и выделены значительные средства на ее финансирование. Слабо осведомленное население само разбираться не стало и предпочло оставить всё как есть. Отсюда многочисленные «молчуны». Я бы сказал, что психологические особенности и убеждения Михаила Зурабова процентов на 70 определяли развитие пенсионной системы, когда он был во главе ведомства.

– Михаил Эгонович, поговорим о Пенсионном фонде. В нем не всё обстоит благополучно, много неэффективных расходов. Он не прозрачен, его отчетность не публикуется. Не идеально устроена система персонифицированного учета в управлении движением средств и т.д.

– Все так. Но наш Пенсионный фонд далеко не самый худший. К примеру, в Польше при переходе к накопительной системе в первый же год потерялось 8 млрд долларов накоплений граждан, потому что пенсионная система не смогла их правильно разнести по счетам. Аналогичный скандал разразился и в Венгрии.

В России численность населения и пенсионеров гораздо больше, чем в Польше и Венгрии, вместе взятых. Уже поэтому нашему Пенсионному фонду организовать и провести персонифицированный учет было гораздо сложнее, но он справился. Все прошло достаточно гладко, многим уже начислены пенсии, и массовых серьезных

конфликтов не возникало. Наши пенсионеры хорошо умеют считать свои пенсии, если бы действительно пошли массовые сбои, мы давно знали бы о них. Это говорит о том, что худо-бедно, но Пенсионный фонд во времена Василия Барчука, а затем и Михаила Зурабова работал не так уж плохо.

– А негосударственные пенсионные фонды?

– Что касается НПФ, опять-таки ни одного крупного злоупотребления неизвестно, даже в условиях кризиса не было случаев неплатежеспособности среди ведущих фондов. Тем не менее, с НПФ ситуация гораздо сложнее, чем с Пенсионным фондом. Движение НПФ начиналось на заре перехода к рынку и плохо регулировалось на протяжении всех 1990-х годов. Будем откровенны: не менее половины существующих негосударственных пенсионных фондов – балласт, это слишком маленькие и неэффективные организации, привыкшие к непрозрачному управлению активами. Эта индустрия, безусловно, нуждается в реструктуризации. Следует оставить гораздо меньше игроков – наиболее успешных, прозрачных, управляемых. Они есть, ситуация в крупных корпоративных фондах, как правило, лучше, хотя и не идеальна. Перед правительством стоит серьезная задача консолидации системы, повышения прозрачности, укрепления пруденциального надзора.

– Как Вы относитесь к идее помочь пенсионной системе за счет доходов от приватизации или, по меньшей мере, передачи доходов государственных предприятий в Пенсионный фонд?

– На мой взгляд, после кризиса правительство вряд ли найдет другую, сравнимую с этой альтернативу для финансового укрепления пенсионной системы. Мы имеем уникальное стечение обстоятельств. Кризис показал, что государственные компании неэффективно управляют активами: именно они набрали огромное количество кредитов за рубежом и теперь не знают, как расплатиться. Кроме того, во время кризиса государство в процессе реструктуризации и выкупа плохих долгов вынужденно получает под свой контроль все новые и новые активы. От них неизбежно придется избавляться, потому что наше государство не в состоянии эффективно управлять даже теми активами, которые контролировало еще до кризиса. Это – первая составляющая.

Вторая – по-прежнему актуальна проблема поиска источников финансирования повышения пенсий нынешним пенсионерам.

За счет средств, накопленных от нефтяной ренты, правительство нашло деньги только на полтора года, повышение текущих пенсий составит примерно 10 процентных пунктов коэффициента замещения – он поднимется с 27 до 37%. А дальше опять выбор: либо повысить эффективную ставку единого социального налога на 7 процентных пунктов, либо приватизировать активы госпредприятий.

Как только решение о повышении ЕСН было озвучено в конце августа 2008 года, я сразу сказал, что в 2010 году оно не пройдет, его придется отменить. Его отложили на год. Думаю, в 2011 году повторится та же история по одной простой причине – это проблема объективная. Все ругают НДС: он очень высокий и т.п. Но НДС не создает нашим экспортерам неравных условий по отношению к странам-конкурентам, потому что и китайские, и индийские, и европейские товары, поступающие на территорию России, облагаются этим налогом. Даже если они пройдут таможеню левым путем, все равно на следующих стадиях продажи облагаются НДС. Уйти от него почти невозможно. С этой точки зрения налоговые условия наших производителей и производителей других стран равны.

Высокие же налоги на фонд заработной платы не выравниваются, они сразу ложатся на себестоимость. В Китае практически нет налогов на фонд оплаты труда, в Индии они очень низкие, и даже в Западной Европе – ниже, чем будут в России после их повышения. Мы пытаемся поднять ЕСН до уровня, значительно более высокого, чем во многих развитых странах. То есть фактически делаем себестоимость российских товаров по фонду оплаты труда заведомо неконкурентоспособной по отношению к товарам, поступающим с мировых рынков. При этом нефтегазовые компании пострадают меньше всего, поскольку у них доля зарплаты в выручке нередко не превышает 10%. А вот многие трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности и услуг, включая всю сферу инноваций, пострадают больше других, так как у них доля зарплаты в выручке высокая. И это главный аргумент. Такое повышение ЕСН недопустимо не только в условиях кризиса. В период послекризисного подъема оно будет столь же губительно, поскольку закрепляет энергосырьевую направленность нашей экономики.

Поэтому, скорее всего, правительству не удастся это сделать. Значит, все равно придется искать альтернативные пути финансирования текущего повышения пенсий и издержек перехода, связанных с дальнейшим развитием накопительной пенсионной системы.

По нашим оценкам, приватизируемых активов (с учетом того, что объем государственных активов возрос в результате кризиса) в основном будет достаточно, чтобы покрыть дефицит пенсионной системы в переходный период. Однако, если будет использован механизм приватизации, невозможно будет ликвидировать накопительную составляющую пенсий, потому что приватизированные активы пойдут через нее. Эти активы надо передавать в накопительную часть системы, в том числе безвозмездно передавать в управление компаниям, работающим с Пенсионным фондом и с негосударственными пенсионными фондами. Переданные средства необходимо будет отразить на счетах граждан и постепенно продавать по мере выхода людей на пенсию и возникновения пенсионных обязательств.

Естественно, в такой ситуации говорить о том, чтобы ликвидировать обязательную накопительную пенсионную систему и заменить ее добровольными пенсионными накоплениями, невозможно. Наоборот, ее придется укреплять и развивать.

– И все же в коридорах власти продолжают споры по поводу накопительной части пенсионной системы – сохранять или не сохранять?

– Этот вопрос в условиях кризиса, по-моему, никто будировать не будет, у правительства много других причин для головной боли. Достаточно скандалов с единым социальным налогом: предложение повысить его сильно обеспокоило бизнес-сообщество. После кризиса эта проблема будет обсуждаться в совершенно ином политическом контексте, придется сравнивать альтернативы, которые сегодня даже не рассматриваются. В полный рост встанет задача приватизации национализированных в последнее время активов.

– Пример Аргентины нашу власть не убедит?

– Пример Аргентины – серьезный аргумент. С учетом огромного объема внешнего корпоративного долга российские власти вряд ли рискнут последовать ее примеру. По-моему, решение о переносе сроков повышения ЕСН связано с тем, что его увеличение обычно не рассматривается в качестве антикризисной меры.

*Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Август 2009 года*

РОССИЙСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА В 1992–2009 ГОДАХ

Тренин Дмитрий Витальевич

директор Московского центра Карнеги

Обычно историю современной российской внешней политики отсчитывают от Беловежских соглашений о роспуске СССР. Формально это правильно, но для понимания логики эволюции данной политики нужно отступить на несколько лет раньше. «Исход» из «сталинской шинели» по всем направлениям политики начался в конце 1980-х годов, что позволяет считать последний период советской истории, по сути, *антисоветским* и рассматривать его как непосредственный переход к постсоветской России.

Символической точкой перелома в советской внешней политике стала речь Михаила Горбачева, тогда еще «только» генерального секретаря ЦК КПСС, на сессии ООН 7 декабря 1988 года. В отличие от всех своих предшественников, Горбачев решился на односторонние практические шаги по сокращению вооружений. Провозглашенное им «новое политическое мышление» с принципами разумной оборонной достаточности стало трансформироваться в реальные дела.

15 марта 1989 года завершился вывод советских войск из Афганистана. Ускоренными темпами сворачивалось советское присутствие в «третьем мире». В июне 1989 года на Совете Европы Горбачев заявил об общих ценностях, объединявших реформируемый СССР и Запад. Москва отказалась от важнейшего постулата всей своей послевоенной внешней политики — безусловного доминирования в Восточной Европе. Она не возражала против прихода к власти некоммунистического премьера в Польше, а затем — против волны «бархатных» (везде, кроме Румынии) антикоммунистических революций в формально союзных ей странах. Кульминацией «осени коммунизма» в Европе стало падение Берлинской стены 9 ноября 1989 года.

Отказ от ГДР и, соответственно, военно-политического плацдарма в самом сердце Европы имел принципиальное значение. Демонстративное нежелание Михаила Горбачева поддержать режим Эриха Хонеккера, зашатавшийся в результате массового бегства граждан ГДР на Запад, знаменитая горбачевская фраза «опоздавших наказывает жизнь», а затем указание советским войскам в Восточной Германии соблюдать нейтралитет в ходе массовых антиправительственных демонстраций предрешили судьбу «первого государства рабочих и крестьян на немецкой земле». В Европе практически одновременно было покончено с «холодной войной» и «реальным социализмом».

Встреча Михаила Горбачева с президентом США Джорджем Бушем-старшим на Мальте в конце ноября — начале декабря 1989 года подвела черту под целой эпохой, начавшейся в 1945 году в Ялте. Раскол Европы был преодолен, но на условиях отказа Москвы от претензий на гегемонию на востоке континента. Объединились Берлин (в рамках объединенной Германии), Германия (при ведущей роли Федеративной республики и в рамках НАТО) и Европа (в перспективе — в рамках европейских и евроатлантических институтов). Судьба самого Советского Союза, его место и роль в мире оставались непроясненными, но недолго.

Горбачев и его соратники надеялись, что им удастся удержать Советский Союз на пути реформ, трансформировать, по сути, унитарное государство в современную федерацию, каким-то образом с помощью Запада преодолеть «экономические трудности» и занять в мире положение, сопоставимое с положением США, но — в отличие от времен «холодной войны» — не в оппозиции Вашингтону, а в сотрудничестве, даже «дружественном кондоминиуме» с ним. Эти надежды были абсолютно безосновательными, а политика, которую проводили Горбачев и «горбачевцы», все менее адекватной ужесточившимся реалиям внутренней и международной обстановки.

Россия и Запад: от попыток интеграции до соперничества с элементами сотрудничества

Российская Федерация, объявившая себя главным правопреемником распавшегося СССР, продолжила внешнюю политику «позднего» Горбачева, но в сильно радикализованном виде. Президент РФ

Борис Ельцин и министр иностранных дел Андрей Козырев публично отказались от коммунизма, уже фактически совершенно выхолащенного Горбачевым. Они объявили о присоединении России к сообществу мировых демократий, подтвердили отказ от претензий на гегемонию в Восточной (теперь переименованной в Центральную) Европе, а также от положения «старшего брата» по отношению к бывшим республикам СССР, превратившимся в одночасье в независимые государства.

Более того, рассматривая национальные интересы новой России как фактически идентичные международным интересам США и Западной Европы, Ельцин и Козырев поставили цель формальной интеграции РФ в структуры НАТО и заключения договора о союзе с Соединенными Штатами. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) их в тот момент занимало меньше. Экономика России переходила к рынку в основном по советам, исходившим из МВФ и от американских экспертов, приглашенных российским правительством в качестве советников.

На этом пути российское руководство уже вскоре постигли разочарования. На готовность Москвы немедленно вступить в НАТО в Брюсселе просто не обратили внимания. Весной 1992 года американский Конгресс стоя аплодировал Борису Ельцину, но Джордж Буш, государственный секретарь Джеймс Бейкер и советник президента по национальной безопасности Brent Скоукрофт сочли заключение договора о союзе с Россией неактуальным в условиях окончания «холодной войны» и отсутствия сопоставимого вызова со стороны третьих государств. Европа действительно быстро становилась «общим домом», о котором говорил Горбачев в Страсбурге. Но этот дом не включал Россию. И в самой России усиливалась критика прозападного внешнеполитического курса. Общим требованием коммунистических, националистических и отчасти либеральных критиков становилась «защита национальных интересов» России.

Поначалу президент и МИД пытались маневрировать. Сохраняя общую направленность внешней политики и яростно обороняясь от «красно-коричневых» противников, они сделали заявку на ведущую роль Москвы на пространстве СНГ. В 1992–1994 годах Россия применила военную силу для того, чтобы прекратить кровопролитие в Молдавии, вмешалась в конфликты в Грузии и в гражданскую войну в Таджикистане, содействовала прекращению огня в Нагорном Карабахе. Запад не мешал России «наводить порядок» на бывших имперских окраинах, но и не поддержал ее претензий на роль регионального

гаранта безопасности, официально сформулированных в 1993 году. В то время Америка и Западная Европа были озабочены главным образом ликвидацией военно-политических последствий распада СССР: недопущением распространения ядерного оружия, завершением вывода теперь уже российских войск из Восточной Германии, Центральной Европы и особенно из стран Балтии.

Надлом в российско-западных отношениях произошел в 1993 году, когда администрация Билла Клинтона поддержала провозглашенное лидерами стран «вышеградской группы» (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия) стремление вступить в НАТО. Этот шаг привел к первому серьезному кризису доверия между Москвой и западными столицами. Уход СССР из Восточной Европы на рубеже 1990-х годов был вынужденным, но не критическим шагом с точки зрения традиционно понимаемых интересов национальной безопасности страны: между доживавшим свой век Советским Союзом и странами НАТО образовывалась широкая зона нейтральных государств. Под конец существования СССР его лидеры фактически восприняли концепцию «финляндизации» Восточной Европы (так называемая «доктрина Квицинского») в качестве более эффективного и менее затратного средства обеспечения безопасности и стабильности на западном стратегическом направлении. Однако они опоздали.

К осени 1993 года лидеры новой России, пытавшиеся решить эту проблему более радикальным способом — через интеграцию в структуры Запада, констатировали свою неудачу. Россия не стала, как они рассчитывали, новым членом альянса в неформальном ранге его «вице-президента». В Кремле пришли к выводу, что страны Запада, прежде всего США, продвигают собственные интересы и не склонны рассматривать Россию в качестве полноправного, тем более равновеликого Соединенным Штатам партнера. Появилось подозрение, переросшее затем в убеждение, что в западных столицах не особенно верят в успех демократического транзита в России и подстраховываются на случай прихода к власти националистов или коммунистов.

Администрация Билла Клинтона, решительно поставившая на Бориса Ельцина и поддержавшая его силовые действия против Верховного Совета РФ 3–4 октября 1993 года, была вынуждена учитывать прогрессирующую слабость реформаторских сил и, наоборот, усиление националистов и коммунистов, проявившиеся на парламентских выборах 12 декабря 1993 года. В общественных кругах Старого и Нового Света широкое распространение приобрел

образ «веймарской» России, стоявшей на пороге хаоса и национал-коммунистического реванша.

Крайне неприятным открытием для Ельцина, а затем и для широкой публики стало то, что США, Германия, Великобритания и Франция якобы отступили от своих обязательств, данных Горбачеву в устной форме, не расширять НАТО и, в частности, ее военную организацию после объединения Германии. Свидетельства на этот счет произвели огромное впечатление на российские элиты и стали подтверждением эгоизма и «вероломства» Запада, который лишь «использует» Россию в своих целях.

Анализ соответствующих документов позволяет сделать иной вывод. Заверения госсекретаря США Джеймса Бейкера, канцлера ФРГ Гельмута Коля, премьер-министра Великобритании Маргарет Тэтчер и президента Франции Франсуа Миттерана делались в 1990 году в контексте объединения Германии. О странах тогдашней Восточной Европы, входивших в возглавляемую Советским Союзом Организацию Варшавского договора (прекратила существование в 1991 году), речи не шло и не могло идти. Никто — ни собеседники Горбачева, ни он сам — не мог предсказать дальнейшую судьбу СССР и его союзников. Разумеется, лидеры СССР, США, Великобритании, Франции и Германии не могли давать обязательства от имени восточноевропейских государств. Наконец, отказ от расширения НАТО мог бы стать юридически обязывающим лишь при условии согласия на то всех членов НАТО и, вероятно, утверждения такого решения парламентами, включая сенат США.

Тем не менее, хотя тезис о «вероломстве» западных союзников не выдерживает критики, «нечувствительность» политики западных держав во главе с США очевидна. Отказавшись в 1991 году рассматривать вопрос о включении России в НАТО, а в 1992 году отмахнувшись от просьбы заключить союз между Россией и США, Вашингтон в 1993 году решился «открыть» НАТО для центральноевропейских стран и тем самым вплотную придвинуть границу территории НАТО к бывшей границе СССР. Идя на это, США и их союзники не нарушали никаких обязательств — тем более что Советского Союза больше не существовало. Но они разрушили веру в дружеское бескорыстие Запада и укрепили подозрения в неизменной антироссийской направленности западной политики. Переизданная в 1995 году книга публициста XIX века Николая Данилевского «Россия и Европа» сразу приобрела популярность.

Эмоциональным фоном изменения климата в российско-западных отношениях стали войны на Балканах. В Москве, для которой националистические лидеры: сербов — Слободан Милошевич, боснийских мусульман — Алия Изетбегович, хорват — Франьо Туджман — были деятелями одного плана и примерно одинакового качества, с удивлением обнаружили, что общественное мнение России, США и Европы симпатизирует в возникших конфликтах разным сторонам. При этом если поддерживаемые американцами и европейцами мусульмане и хорваты проявляли стремление к сотрудничеству, то сербы, ставшие героями для российских националистов и коммунистов, остались врагами для двух других общин и главными виновниками войны в глазах Запада.

Через механизмы Контактной группы по бывшей Югославии Россия пыталась обеспечить сбалансированный подход ко всем воюющим силам, но добиться этого не удалось. России оставалось лишь бессильно протестовать, когда в 1995 году авиация НАТО наносила удары по позициям сербов, а хорватские войска «зачищали» Сербскую Краину. При этом Москва не имела серьезного влияния и в Белграде, не могла удержать боснийских сербов от преступлений, подобных бойне в Сребренице, выступала лишь в роли статиста на мирных переговорах в Дейтоне и Париже. В конце 1995 года российские миротворцы присоединились к операции НАТО в Боснии (IFOR, затем SFOR), но под американским командованием. Несмотря на похвалы со стороны западных партнеров, этот опыт партнерского взаимодействия Москва сочла неприемлемым: в будущем российские военные не встанут под начало американского главкома.

Конфликт на Балканах разворачивался параллельно начавшейся в 1994 году войне в Чечне. Эта бездумно начатая, неумело проводившаяся и жестокая по форме военная кампания способствовала разочарованию общественности, а затем и правительств Запада в новой России. Образ недавней сверхдержавы, силой подавляющей стремление свободолюбивых горцев к независимости, попирающей при этом права и свободы человека, наложилась на картину хаотической политической жизни и криминальной приватизации, «пиратизации», социальной деградации и прогрессирующей нищеты. Популярность Бориса Ельцина и его окружения внутри страны опустилась до однозначных величин. Реванш коммунистов на президентских выборах лета 1996 года казался не только вероятным, но и практически неизбежным.

В то время как западные (и многие российские) средства массовой информации критиковали чеченскую кампанию Кремля, сам он все более жестко критиковал «планы расширения НАТО на восток». Сигналом ужесточения политики стала замена в начале января 1996 года Андрея Козырева на посту министра иностранных дел Евгением Примаковым. Новый глава МИД сформулировал две важнейшие цели российской внешней политики — консолидация стран СНГ вокруг Москвы и недопущение расширения НАТО на восток. Несмотря на высокую зависимость Москвы от займов МВФ, российские цели разошлись с целями Запада, более того — вошли в прямое противоречие с ними.

Наметившееся столкновение было лишь отложено повторным избранием Бориса Ельцина (и предотвращением коммунистического реванша), поражением в первой чеченской кампании, принятием России в Совет Европы и достижением компромисса по военно-стратегическим параметрам расширения НАТО. В 1997 году, когда Польша, Чехия и Венгрия получили приглашение присоединиться к Североатлантическому альянсу, Россия была принята в клуб ведущих индустриальных держав, ставший после этого «восьмеркой». Впрочем, сохранялась возможность, что российские «олигархи», организовавшие переизбрание Ельцина и имевшие серьезные интересы на Западе, сумеют не допустить резкого ухудшения отношений.

Крах российских финансов в 1998 году, приведший к тяжело-му экономическому кризису, имел серьезные политические — в том числе внешнеполитические — последствия. Главной задачей Кремля стало не продолжение и углубление скомпрометированных в общественном мнении реформ, а стабилизация обстановки и организация передачи власти в рамках сложившегося режима. В условиях взаимного разочарования произошла расстыковка России и Запада. США «отступились» от России, посчитав ее «безнадежной». МВФ после дефолта перестал выдавать Кремлю кредиты. Ельцин отправил в отставку молодых реформаторов, назначил, скрепя сердце, премьером Евгения Примакова и стал присматриваться к придворным генералам на предмет поиска преемника.

Косовский кризис — завершающий эпизод Балканских войн конца XX века — вступил в острую фазу в тот момент, когда российские власти были полностью поглощены проблемой выхода из первого кризиса в посткоммунистической истории страны. Россия могла лишь наблюдать со стороны, как США пытались заставить президента

Югославии Слободана Милошевича прекратить силовое подавление сепаратизма косовских албанцев. Тем не менее, эмоциональное напряжение в России было очень сильным. Когда в марте 1999 года администрация Билла Клинтона приняла решение применить силу против Югославии и использовать для этого механизм и вооруженные силы НАТО — в обход Совета безопасности ООН, в Москве это восприняли как фактическую утрату Россией статуса великой державы. Российское международное влияние рухнуло весной 1999 года так же резко, как летом 1998 года российский рубль. Более того, многие в Москве усмотрели в гуманитарной интервенции НАТО угрозу для самой России. Параллели между целями и действиями сербов в Косово и россиян в Чечне были слишком очевидны. Единственным, на что еще могла уповать в этих условиях Россия, оставалось ядерное оружие.

Символом разворота российской внешней политики, отказа от расчетов на интеграцию в Запад и даже от сотрудничества с ним стала знаменитая «петля Примакова» над Атлантикой. Тогда российский премьер-министр приказал развернуть самолет с официальной делегацией, направлявшейся в США, узнав, что там было решено бомбить Югославию. Прошли массовые протесты против политики США и НАТО. «Бросок на Приштину» российских десантников мог повлечь военное столкновение с американскими войсками.

В условиях возобновившейся в августе 1999 года войны на Северном Кавказе Борис Ельцин оставался практически единственным гарантом от восстановления враждебности между Россией и Западом. Недаром Ельцин в ноябре 1999 года увещевал Клинтона, чтобы тот «ни на минуту, ни на секунду» не забывал о наличии у России ядерного оружия. Так в обстановке не только финансового, но и политического дефолта завершилось первое десятилетие «новых» отношений между Москвой и Западом, начинавшееся в атмосфере фантастических надежд.

Владимир Путин, принявший 31 декабря 1999 года президентство из рук Бориса Ельцина, попытался выправить отношения с Западом. Его первый крупный самостоятельный шаг, вопреки советам части окружения президента и военных, касался налаживания отношений с НАТО, разорванных в результате косовского кризиса. В начале 2000 года Москву посетил генеральный секретарь альянса лорд Джордж Робертсон, и отношения были восстановлены. НАТОвское направление стало центральным для «раннего Путина». Не рассчитывая, в отличие от своего предшественника, на полную интеграцию

России «в Запад», он взял курс на интеграцию России «с Западом», формирование прочного военно-политического союза между Россией, Северной Америкой и Западной Европой.

Эта линия проявилась до террористических актов 11 сентября 2001 года. Путин распорядился закрыть российский разведывательный центр в Лурдесе на Кубе и военно-морской объект в Камрани (Вьетнам). Он тщательно подготовился к первой встрече с президентом США в Словении летом 2001 года и в ходе этой встречи сумел расположить Джорджа Буша-младшего к себе. А 11 сентября 2001 года он воспользовался моментом и имевшимися у него возможностями, позвонил Бушу по «горячей линии» и выразил ему поддержку со стороны России. Казалось, что новые обстоятельства как нельзя лучше благоприятствовали формированию всемирной антитеррористической коалиции во главе с США и при весьма значительной роли России.

Путин 2000–2002 годов вообще стремился навести мосты с Америкой и Европой, преодолеть накопившееся недоверие, основанное, по его мнению, на непонимании на Западе целей российской политики. Он был готов на значительные уступки партнерам. Акцент Евгения Примакова на многополярность был отброшен. Не только Индия, но и Китай остались на периферии российской внешней политики. В моду вошел прагматизм. Путин был готов согласиться с ведущей ролью США в мире, не стремился подрывать американские позиции за рубежом, да и вообще мешать Вашингтону преследовать глобальные цели. Он решительно помог США разгромить талибов в Афганистане, не стал реагировать на выход США из Договора по ПРО, санкционировал «временное» — на период проведения операции в Афганистане — развертывание сил США в Центральной Азии и не протестовал против программы обучения американцами грузинских войск.

Взамен Путин выдвинул экономические, финансовые и политические требования, главным среди которых было согласие США с положением и ролью России как ведущей силы в СНГ. Москва заявляла, что не собирается аннексировать, контролировать или как-то еще притеснять бывшие советские республики, а лишь хочет, чтобы ей там не мешали, не поощряли антироссийские силы, не размещали иностранные войска и не принимали новых членов в военные союзы без согласия России. Путин лично в приватном порядке обращался с просьбой к руководству НАТО о вступлении России в альянс.

Публично он говорил об этом, в частности, в интервью телевидению Би-би-си: «А почему бы нет?»

Взявшись в тяжелой посткризисной экономической ситуации за новый раунд реформ, Путин видел модернизацию России в контексте ее «европейского выбора». Этой идеей было пропитано выступление российского президента в германском Бундестаге в октябре 2001 года. За экономическими реформами и социальной трансформацией Путину виделась сильная Россия, однотипная по основным параметрам с такими странами, как Германия и Франция. Путин не был ни «демократом», ни антидемократом. Он рассуждал в практических терминах. Сотрудничество с Европейским союзом должно было помочь России пройти трансформационный путь быстрее и с меньшими потерями.

В конце 2001 — первой половине 2002 годов у Москвы появились новые надежды, вскоре сменившиеся разочарованиями. Разгоревшийся было российско-американский диалог затух, когда США явно взяли курс на свержение режима Саддама Хусейна в Ираке. Вашингтон отказался санкционировать российскую «особую роль» на постсоветском пространстве. Российская помощь в борьбе с международным терроризмом была объявлена долгом, не требующим вознаграждения. Над кремлевскими «прайс-листами» — встречными просьбами-требованиями к США со стороны России — в Вашингтонском Белом доме потихоньку посмеивались.

Президент Путин пошел на сближение с США во многом вопреки мнению своего окружения и даже вопреки собственным инстинктам. Он стремился воспользоваться ситуацией для формирования «особых отношений» с ведущей державой мира и рассчитывал получить от нее то, что получали в свое время другие союзники США, — признание и учет российских национальных интересов. С позиций сегодняшнего дня такой взгляд представляется идеалистическим и даже наивным, но в 2001–2002 годах у него было немало влиятельных сторонников в России и определенная поддержка в США. Однако она оказалась явно недостаточной.

Неспособность Путина добиться от США значимых уступок, а главное — отсутствие у него стратегии внешней политики, в частности в отношениях с Америкой, ослабили позиции российского президента. В начале 2003 года он поддался уговорам тех в России и Европе (в первую очередь, президента Франции Жака Ширака и германского канцлера Герхарда Шредера), кто настаивал на дистанцировании

от политики Вашингтона в отношении Ирака. Москва вместе с Берлином и Парижем составила оппозицию Вашингтону – по выражению тогдашнего министра иностранных дел Игоря Иванова, своего рода новую Антанту, призванную удержать американских друзей от необдуманных поступков.

Удержать не получилось, но российско-американские отношения оказались серьезно испорченными. В отличие от германо- и франко-американских отношений, у них не было ни запаса прочности, ни взаимного кредита доверия. Развивавшееся параллельно с вторжением США в Ирак «дело Ходорковского» подмыло тот позитив, который возник было после 11 сентября 2001 года. Действия российских властей против Михаила Ходорковского похоронили надежды ведущих американских нефтяных компаний войти на российский рынок путем покупки «ЮКОСа». Вдруг стало ясно, насколько далеки были позиции Москвы и Вашингтона в торжественно провозглашенном ими энергетическом диалоге: ведь в Кремле думали не о передаче стратегической нефтяной отрасли американцам, а о приобретении выхода на рынок сбыта нефти в США!

Медийное сопровождение в Америке и Европе «дела Ходорковского» однозначно заклеило Россию как государство, где царит авторитарный произвол, а Путина – как злобного автократа. Выборы в Госдуму в декабре 2003 года завершились исходом либеральных и демократических сил из парламента, а президентские выборы 2004 года были, по сути, безальтернативными. Российская внутренняя политика превратилась фактически в центральный фактор американского отношения к РФ. Напрасно Путин и его сторонники пытались обращать внимание американцев и европейцев на фактический разгром российской компартии как серьезного претендента на власть в стране. Российские либералы, которые начинали с поддержки Горбачева, затем перешли под знамена Ельцина и – с оговорками – пытались разглядеть в раннем Путине модернизатора, отвернулись от Кремля и подвергли наметившиеся авторитарные тенденции беспощадной критике.

Путин, со своей стороны, стал все больше «закрываться». В его окружении стало больше тех, кого принято называть «силовиками». Захват Театрального центра на Дубровке в октябре 2002 года и штурм, в результате которого из-за несогласованности действий официальных лиц погибло больше сотни заложников, заставил Путина с подозрением относиться к активности политэмигрантов – Бориса Березовского,

Ахмеда Закаева и др., а также правительств принявших их стран – США и Великобритании. Новый удар террористов – захват школы в Беслане в сентябре 2004 года, закончившийся штурмом здания и тремя сотнями погибших, в основном детей, также заставил президента сделать серьезные выводы.

Сразу после школьной трагедии, 4 сентября 2004 года, Путин возложил ответственность за теракт не только на исламистских террористов, но и на Запад, использовавший их в расчете ослабить Россию, оторвать от нее важные территории и т.д. Одновременно он предложил план политической реформы, отменявший, в частности, выборность губернаторов, который на Западе немедленно расценили как уводящий Россию еще дальше от демократического пути развития. У обществственности Америки и Европы не осталось сомнений в том, что «путинская Россия пошла не туда».

Осенью того же года Россия и США столкнулись на президентских выборах на Украине. «Революция роз» в конце 2003 года в Тбилиси и студенческие демонстрации, приведшие к отставке Милошевича в 2000 году, развивавшиеся по сходным сценариям, не вызвали особой озабоченности в Москве. Ни Милошевич, ни Шеварднадзе не считались пророссийскими политиками. Милошевич раздражал Москву, к тому же Сербия для России имела периферийное значение: в 2003 году с Балкан были выведены российские миротворцы. А в отношении Грузии существовала надежда на то, что с новыми, внешне прагматичными властями будет легче договориться, чем со «старой лисой» Шеварднадзе.

Но Украина – совсем иное дело. Москва с самого начала видела в Викторе Ющенко «западенского» националиста – продолжателя дела Степана Бандеры и Виктора Коновальца, боровшихся против СССР и, соответственно, стремившихся оторвать Украину от России. Приход Ющенко к власти означал в глазах Кремля реальную перспективу вступления Украины в НАТО, появления на ее территории американских баз и фундаментальный разрыв на всех уровнях с Россией. Чтобы не допустить этого, Путин и его окружение, в том числе тогдашний глава администрации президента Дмитрий Медведев, целиком и полностью «вложились» в украинскую предвыборную кампанию, в сами выборы и потерпели наиболее серьезное внешнеполитическое поражение за все восемь лет президентства Путина.

По красноречивому признанию политтехнолога Глеба Павловского, он и его команда «обеспечили» победу кремлевского кандидата

Виктора Януковича на выборах, но затем на Украине разразилась революция, ресурсов для предотвращения и тем более подавления которой у российских «технологов» не было. Победу «оранжевой революции» как обретение Украиной реальной независимости от России праздновали в США и Польше, ее широко приветствовали в Европе и Канаде. У российских властей и лично у Путина, напротив, настроение было подавленное.

В Кремле предпочли сосредоточиться не на анализе причин революции, а на выявлении происков США и пресечении их дальнейших планов. Как минимум, считалось, что «оранжевая революция» означает приобретение США крупного геополитического плацдарма на постсоветском пространстве для дальнейшего снижения влияния России в странах СНГ, а в перспективе, возможно, и военной базы. Как максимум, Украина была лишь репетицией, «разминкой» в использовании новейших технологий смены политического режима. Теперь, опасались в Москве, американцы, опираясь на Киев, будут готовиться к политическому захвату Кремля и утверждению там проамериканского правительства.

При всей фантастичности такого сценария в Кремле его, по видимому, воспринимали всерьез. Но ситуация вскоре изменилась. Начало 2005 года российское руководство встретило с тревогой, но проводило год в приподнятом настроении. «Цветные революции», яркие в начале, скоро поблекли. На Украине с приходом «оранжевых» начался перманентный политический кризис. В Киргизии «революция тюльпанов» весной 2005 года привела к отставке президента Аскара Акаева, но не к переориентации Бишкека с России на США. В Грузии Михаил Саакашвили, поссорившись еще летом 2004 года с Москвой, не сумел восстановить контроль над Южной Осетией и Абхазией. Что еще важнее — США стали испытывать нарастающие трудности в Ираке. Наконец, резкий рост цен на нефть с 2004 года бил один рекорд за другим. Консервативная финансовая политика российских властей позволяла им приступить к созданию «подушек безопасности».

2006 год стал годом председательства России в «восьмерке», которое первоначально рассматривалось как признание ее не только со стороны Запада, но и в качестве части Запада. Однако на самый Новый год прихлась кульминация газового конфликта между «Газпромом» и «Нафтогазом Украины». Не сумев добиться в 2005 году прогресса на переговорах и не разъяснив свою позицию публично,

«Газпром» вынужден был выполнить свою угрозу: в условиях отсутствия контракта на поставки отключить газ украинцам. При этом продолжал посылать газ через украинскую территорию европейским потребителям. Предполагая, что Украина будет вынуждена откачивать газ из экспортной трубы для удовлетворения внутренних потребностей, российское правительство и «Газпром», возможно, рассчитывали, что тем самым приобретут союзников в Европе и возьмут Киев в «клетцы».

Однако случилось прямо противоположное. США и объединенная Европа заговорили о применении Россией «энергетического оружия» не только против Украины, но и против европейских стран. Репутация России как надежного поставщика энергоносителей, подтвержденная, несмотря на все трудности, в 1991 году, оказалась существенно подорванной. Тема энергобезопасности, вынесенная Кремлем на саммит «восьмерки» в Санкт-Петербурге, была переосмыслена в западном политическом сознании как обеспечение энергетической безопасности от России. Киев же, несмотря на неспособность платить по счетам и все махинации с газом, стал рассматриваться в качестве жертвы давления со стороны Москвы, мстившей украинцам за их выбор в пользу демократии.

Конец 2006 года был омрачен вначале убийством в Москве оппозиционной журналистки Анны Политковской, а затем смертью в Лондоне от отравления полонием охранника Березовского — Александра Литвиненко. Оба убийства, широко освещавшиеся и комментировавшиеся в мировой прессе, были интерпретированы как месть Кремля его противникам и устрашение оппозиции. Публичный имидж России на Западе фактически сравнялся с имиджем СССР осени 1983 года, когда советский истребитель сбил южнокорейский пассажирский «Боинг», а руководство Советского Союза поначалу вообще отрицало всякую причастность к инциденту.

В этих условиях российский президент решил публично объяснить с США. Его речь на конференции по проблемам международной безопасности в Мюнхене в феврале 2007 года содержала не только жесткую критику политики Вашингтона, но и условия, на которых Россия была бы готова сотрудничать с Америкой (признание существовавших политических реалий в России, невмешательство в ее внутренние дела, равноправный характер отношений и интересов как основа взаимодействия). В развитие этой линии Россия предприняла конкретные шаги — от приостановки действия Договора об обычных

вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)¹ до возобновления (впервые после окончания «холодной войны») воздушного патрулирования вблизи границ США и стран НАТО — очевидно, с целью «принуждения Запада к партнерству».

Эта политика не сработала. В августе 2008 года грузинские войска атаковали югоосетинский город Цхинвал, вызвав контрнаступление российских сил. Несмотря на непрекращавшиеся провокации с обеих сторон и незадолго до того проведенные военные маневры «Кавказ», российское руководство, по-видимому, не ожидало столь масштабного нападения. Появились сравнения с терактами 11 сентября 2001 года, в роли «Аль-Каиды» выступал клиент и квазисоюзник США. У Москвы практически не было сомнений в том, что США если и не подталкивали Саакашвили к нападению, то ничего не сделали, чтобы пресечь его, и «умыли руки». Пожалуй, самый опасный момент был пройден тогда, когда корабли Черноморского флота России находились у берегов Абхазии, а флагманский корабль Шестого американского флота шел к берегам Грузии. Российско-американские отношения с пугающей быстротой двигались в направлении конфронтации.

От Westpolitik к Weltpolitik

Итак, между 2003 и 2005 годами в российской внешней политике произошел поворот. После неудачных попыток интеграции в Запад (Горбачев — Ельцин) и создания механизма реального партнерства с ним (Путин) Москва вступила на путь открытой конкуренции с теми, кого продолжает вслух называть «партнерами», на деле имея в виду — «соперники». Наступивший в 2008 году мировой финансовый кризис, смягчивший конфликт между Россией и США из-за Грузии, также рассматривается многими в России как фактор, способный ускорить изменения в расстановке сил и распределении ролей в мире — не в пользу Запада. Считается, что грядущие изменения способны улучшить позиции России.

¹ Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан 19 ноября 1990 года в Париже полномочными представителями 16 государств — участников НАТО (Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, США, Турция и Франция) и 6 государств — участников Организации Варшавского договора (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия). Вступил в силу 9 ноября 1992 года.

Еще в 2003 году инвестиционный банк «Голдман Сакс» предсказал устойчивый экономический рост и неуклонное повышение политического влияния незападных стран. Аналитики банка предложили аббревиатуру БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай) как символ для обозначения тех сил, которые способны потеснить США, Европу и Японию с их привилегированного положения в современном мире.

В Москве выводы этого доклада оценили по достоинству. Если «встроиться» в Запад не удалось, а равноправное партнерство с ним оказалось блефом, то нужно всерьез делать ставку на многополярность. Тем более что тезис о многополярном мире, который Москва подхватила у Пекина во второй половине 1990-х годов, получил столь авторитетное и наглядное подтверждение. На международных форумах и площадках Россия все больше позиционирует себя как спонсор и даже интеллектуальный лидер «новой (незападной) волны». Конструкция России как одного из мировых центров силы предусматривает создание зоны притяжения и влияния вокруг РФ и постепенное низведение США до положения «нормальной великой державы» — одной из полудюжины глобальных «олигархов». Российская Westpolitik трансформировалась в Weltpolitik.

У этой трансформации есть богатая предыстория. В 1989 году Москва окончила не одну, а две «холодные войны». В течение 30 лет отношения между Советским Союзом и Китаем были враждебными, и временами (например, в 1969 году) вероятность войны между ними была выше, чем между СССР и странами НАТО. В ходе визита Михаила Горбачева в Пекин и его встреч с Дэн Сяопином и другими руководителями КНР в мае 1989 года была достигнута договоренность о нормализации двусторонних отношений.

Несмотря на то, что Борис Ельцин и Андрей Козырев активно демонстрировали свой антикоммунизм и приверженность западным демократическим ценностям, отношения с Китаем были слишком важны для России, чтобы допустить их новое ухудшение. Кроме того, обе стороны испытывали потребность друг в друге. После расстрела протестантов на площади Тяньаньмэнь 4 июня 1989 года международные санкции не позволяли Китаю приобретать оружие на Западе, поэтому он стремился закупать вооружение и технику в России.

А Россия, оказавшаяся в тяжелейшей экономической ситуации после распада советской хозяйственной модели, была вынуждена обратиться к Китаю как источнику продовольствия и дешевых

потребительских товаров, особенно для районов Сибири и Дальнего Востока. С 1992 года российско-китайская торговля оружием, официально называвшаяся военно-техническим сотрудничеством, показывала миллиардные (в долларовом выражении) годовые обороты. Эти средства отчасти помогли российской «оборонке» выжить в наиболее трудные годы. Увеличился и военный потенциал Народно-освободительной армии Китая (НОАК).

С середины 1990-х годов российско-китайские отношения укрепились настолько, что их официальная трактовка стала включать перспективу стратегического партнерства. Параллельное охлаждение отношений с Западом в результате расширения НАТО подвигло некоторых российских публицистов говорить о Китае как о возможном партнере России в споре с США и их союзниками.

Новое качество отношений позволило поэтапно решить важнейшую геополитическую проблему России на востоке – вопрос о границе между РФ и Китаем. Первое соглашение на этот счет было заключено еще в 1991 году Советским Союзом, окончательно граница была оформлена на всем ее протяжении (свыше 4300 км) в 2004 году. На завершающем этапе российская сторона пошла на небольшие территориальные уступки соседу. Граница была не только оформлена, демаркирована и делимитирована, но и существенно демилитаризована. В 1996 году Китай, Россия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан – все бывшие советские республики, имевшие границу с КНР, – заключили в Шанхае соглашение о мерах доверия, в соответствии с которым в 100-километровой полосе по обе стороны границы ограничивались военное присутствие и деятельность. Более того, пять стран создали общий форум для обсуждения проблем безопасности и развития. Вначале он назывался «шанхайская пятерка», а с 2001 года – Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Реально ШОС вполне можно было бы расшифровать как «Китай в Центральной Азии». Пекин, который заботился главным образом о «надежном тыле» для своих западных территорий, прежде всего Синьцзян-Уйгурского автономного района с его тюрко-мусульманским населением, стремился добиться понимания собственных интересов со стороны новых государств региона. Наряду с этим КНР интересовалась энергоресурсами Каспия и рынками прикаспийских стран. В отличие от стран НАТО, Китай осуществлял свое политико-экономическое продвижение на постсоветском пространстве в согласии с Россией. Для антизападных сил в РФ тесное

сотрудничество, даже блокирование с КНР представлялось едва ли не единственным способом сопротивления американскому доминированию. В глазах этих сил ШОС воспринимался как противовес НАТО. Но гораздо большее значение имел тот факт, что Пекин не видел в ШОС прообраза военного блока, а в России – союзника. Китай предпочел действовать самостоятельно, используя Россию по возможности, но не ограничивая собственную свободу.

Тем не менее, во второй половине 2000-х годов ШОС стал привлекательной площадкой для диалога между азиатскими странами. Шестым членом к нему присоединился Узбекистан, в число наблюдателей вошли Индия, Пакистан, Иран, Афганистан и Монголия.

Развитие российско-китайских отношений не было беспроблемным. Практически сразу после распада СССР в России начали распространяться страхи насчет демографической агрессии со стороны Китая. Публиковались, иногда со ссылками на официальных лиц, фантастические цифры масштабов китайской иммиграции, особенно в Сибирь и на российский Дальний Восток. Повод для страхов другого рода давало российско-китайское военно-техническое сотрудничество: в то время как ВВС НОАК закупали десятки российских «МИГов» и «СУ», а также лицензию на производство сотен боевых машин, российские ВВС в течение полутора десятилетий не имели средств для обновления своего парка самолетов.

Если отношения России с Китаем после нормализации на рубеже 1990-х годов развивались поступательно и в целом успешно, то связи с Японией были неровными и зачастую напряженными. Японское правительство «поверило в перестройку» гораздо позже правительств США и стран НАТО. Когда это наконец-то произошло, времени на решение застарелого территориального спора из-за Южно-Курильских островов не осталось. Визит Горбачева в Японию в 1991 году уже не мог привести к урегулированию: критика внутри страны геополитической уступчивости Кремля становилась все сильнее, к тому же заявившее о своем суверенитете руководство РСФСР заранее отказывалось признавать законность территориальных изменений, не согласованных с российскими республиканскими властями.

После распада СССР попытки Ельцина решить курильскую проблему и заключить мирный договор с Японией не принесли реальных результатов. В Токийской декларации 1993 года Российская Федерация и Япония впервые признали наличие спорных территорий и даже назвали их, но в дальнейшем ни торжественное обещание лидеров

двух стран заключить мирный договор до 2000 года, ни создание «комитета мудрецов», который должен был бы отыскать пути к нормализации отношений, не позволили достичь прорыва. В итоге в марте 2001 года Владимир Путин предложил закрыть проблему на основе Московской декларации 1956 года, предусматривавшей передачу Японии только островов Хабомаи и Шикотан, составлявших лишь 7% территории, на которую официально до сих пор претендует Япония. Но формальная неурегулированность территориальной проблемы и отсутствие мирного договора между Россией и Японией не мешали развитию торгово-экономических отношений. В 2000-х годах японские инвестиции в экономику России существенно увеличились.

В начале 1990-х годов некоторым россиянам наиболее перспективной страной Северо-Восточной Азии виделась Южная Корея. В отличие от Японии, она не выдвигала претензий к России, по сравнению с Китаем была страной с передовой и технологически продвинутой экономикой. Отношения с Республикой Корея были установлены еще Горбачевым, совершившим в апреле 1991 года первый визит в эту страну. Ельцин круто изменил приоритеты политики Москвы на Корейском полуострове. Если в годы «холодной войны» союзником и клиентом СССР был Пхеньян, а Сеул — фактическим противником и «марионеткой США», то с завершением противостояния Южная Корея стала рассматриваться как желанный партнер, а Северная — как «заповедник сталинизма».

Однако, сведя к минимуму контакты с КНДР, Россия не сумела проявить себя достаточно привлекательной в глазах южан. Попытки южнокорейцев делать бизнес в постсоветской России часто оказывались неудачными, вели к убыткам. Москва сумела «вернуться» на Корейский полуостров лишь в 2003 году с началом шестисторонних переговоров по ядерной проблеме КНДР — после того как ее первоначально (в 1994 году) решили не приглашать к участию в ядерно-энергетическом проекте KEDO. Правда, попытки Москвы играть роль посредника между Пхеньяном и международным сообществом завершились провалом. Ни поездка Ким Чен Ира в Россию, ни визит Владимира Путина в Пхеньян (2000 год) не принесли значимых результатов. На роль посредника между США и КНДР выдвинулся Пекин. Россия осталась лояльным участником переговоров, стремящимся достичь соглашения, ограничивающего ядерные амбиции северокорейского режима, но избегающим при этом чересчур сильного давления на Пхеньян — чтобы не «загнать его в угол».

За исключением ближайших соседей (Китай, Япония, Корея) «профиль» России в Азиатско-Тихоокеанском регионе почти «не просматривается». В 1999 году Россия добилась членства в Азиатско-Тихоокеанском экономическом сообществе (АТЭС) и в 2012 году собирается принимать саммит этой организации во Владивостоке. За исключением саммитов роль Москвы в АТЭС остается более чем скромной. С середины 2000-х годов несколько активизировались экономические отношения с Вьетнамом; Россия продает небольшие партии оружия и военной техники странам АСЕАН (Индонезии, Малайзии), стремится развивать сотрудничество в ядерной энергетике с Мьянмой (Бирма). Российские дипломаты участвуют в АСЕАНовском форуме безопасности. Но, пожалуй, наиболее заметны российские туристы в Таиланде, Вьетнаме, на острове Бали и т.п.

В период «холодной войны», начиная с середины 1950-х годов, важнейшим политическим союзником Москвы за пределами «социалистического содружества» была Индия. С 1971 года отношения между двумя странами регулировались Договором о дружбе и взаимной помощи. Индия была крупнейшим импортером советского оружия. На ее территории с помощью Советского Союза строились крупные промышленные объекты. Дели в числе немногих государств мира не осудил ввод советских войск в Афганистан в 1979 году. Во второй половине 1980-х годов Михаил Горбачев и премьер-министр Раджив Ганди пытались совместно предложить миру новое видение международных отношений.

В начале 1990-х годов отношения с Индией утратили прежнюю основу и не приобрели новую. Россия лишилась части бывшего авторитета, когда в 1993 году поддалась давлению США и отказалась от своих обязательств по поставке в Индию криогенных ракетных двигателей. Отношения оживились в конце 1990-х годов. В 1998 году премьер-министр Евгений Примаков публично заговорил о треугольнике Россия—Китай—Индия как об одной из несущих конструкций грядущего многополярного мира. С 2000-х годов встречи на высшем уровне между руководителями России и Индии стали ежегодными, однако существенного прорыва в развитии отношений не произошло.

РИК и БРИК

Отношения Москвы с Пакистаном, враждебные со времен «холодной войны» и еще более отягощенные поддержкой, которую оказывал

Исламабад афганским моджахедам в период советской интервенции в Афганистане (1979–1989 годы), остались прохладными и после распада СССР. Пакистанские спецслужбы стали инициаторами и организаторами движения талибов, которое (после взятия ими Кабула в 1996 году) Москва стала рассматривать как прямую угрозу безопасности и стабильности Центральной Азии и всего южного фланга России. Создание Пакистаном ядерного оружия вызвало в Москве едва ли не большее беспокойство, чем ядерная программа Ирана — вследствие влияния радикал-исламистов в Пакистане и общего ощущения роста политической нестабильности в стране. Глава Пакистана посетил Москву лишь в 2002 году — через 30 лет после предыдущего визита на высшем уровне.

Завершение вывода советских войск из Афганистана в марте 1989 года не означало полного прекращения советского участия в афганских делах. В Кабуле оставалась группа советских военных советников, и, что еще важнее, правительство Наджибуллы продолжало получать советскую военную и экономическую помощь. После распада СССР Москва — под влиянием синдрома тяжелой 10-летней войны — фактически утратила интерес к Афганистану. Помощь Кабулу была прекращена в 1992 году, что неизбежно привело к падению Наджибуллы и приходу к власти коалиции моджахедов, воевавших в свое время против советских войск. Но интерес вскоре пробудился вновь: вначале как побочный результат гражданской войны в Таджикистане, когда разгромленные при помощи российских войск исламисты стали использовать афганскую территорию для действий против таджикских правительственных войск и российских пограничников, но уже с середины 1990-х годов — под влиянием успехов талибов.

В 1996 году талибы заняли Кабул и оттеснили моджахедов к таджикской и узбекской границам. Россия была вынуждена сблизиться со своими недавними противниками, ставшими буфером между еще не окрепшими странами СНГ и радикал-исламистами. Был страх, что если талибов не остановить, то они «дойдут до Волги». Действительно, талибы не ограничивались одним Афганистаном. Они поддерживали Исламское движение Узбекистана, а также чеченцев, воевавших против федеральных сил. Практически никем в мире не признанный Исламский эмират Афганистан признал власти Ичкерии и разрешил создание на афганской территории боевых лагерей чеченцев. В 2000 году министр обороны РФ Сергей Иванов угрожал ударами по этим лагерям, но у России в то время не было реальных возможностей реализовать угрозу.

Ситуация резко изменилась после террористических актов 11 сентября 2001 года. Москва употребила свое влияние на то, чтобы вооруженный и поддерживаемый ею «Северный альянс» моджахедов встал на сторону США в борьбе против талибов и «Аль-Каиды». Россия также помогла Соединенным Штатам разведывательной информацией, а после разгрома талибов отказалась от отправки в Афганистан своих войск и от политической конкуренции с США на афганской земле. Россия поддержала Боннские договоренности по политическому устройству Афганистана и установила контакт с правительством Хамида Карзая. Вместе с тем она с нарастающим беспокойством смотрела на резкий рост потока наркотиков из Афганистана.

Признавая рост возможностей и влияния Ирана, Россия пыталась выстроить прагматичные отношения с Тегераном, использовать к своей выгоде взаимную отчужденность между Ираном и США и полуизоляцию Ирана от Европейского союза. Тем не менее, российско-иранские отношения развивались не гладко. В самом начале 1990-х годов в Москве опасались экспорта исламской революции в страны СНГ. Первый открытый доклад Службы внешней разведки РФ, опубликованный в 1993 году, бил тревогу по поводу освоения некоторыми странами, в том числе Ираном, ракетных и ядерных технологий. Сама теократическая система власти не могла привлечь к Ирану симпатии россиян. В то же время в Москве обнаружили, что Иран может быть рациональным и даже прагматичным игроком. В 1997 году благодаря сотрудничеству Ирана и России был урегулирован внутритаджикский конфликт — единственный опыт такого рода за все годы, прошедшие после распада СССР. Тегеран занял нейтральную, а фактически проармянскую позицию в отношении конфликта в Нагорном Карабахе. Наконец, Иран отказался осуждать Москву за ее действия в Чечне, более того, выступил адвокатом России в Организации Исламская конференция. На этом фоне с середины 1990-х годов получило развитие сотрудничество России и Ирана в ядерной энергетике и военно-технической сфере. Очевидно переосечение интересов двух стран в газовой области.

В отношении иранской ядерной программы российское руководство к концу 2000-х годов, по-видимому, исходило из нескольких основных постулатов. Во-первых, если государство, обладающее такими ресурсами, как современный Иран, таким представлением о себе, как эта держава с 2500-летней историей, и находящееся в подобном геополитическом и геостратегическом положении, поставит

цель создать ядерный потенциал, она непременно будет достигнута. Во-вторых, единственной возможностью избежать обретения Ираном ядерного оружия является заключение соглашения между этой страной и международным сообществом, в основе которого должно лежать примирение между Тегераном и Вашингтоном. В-третьих, содержанием такого соглашения должно стать уважение со стороны внешнего мира важнейших интересов Ирана: невмешательство извне в его дела (отказ от «смены режима») и признание роли Ирана как региональной державы. Собственно говоря, безопасность и статус исторически являлись важнейшими целями всех стран, стремившихся – после США – приобрести ядерное оружие.

В России часть элит приветствовала бы открытый конфликт между США и Ираном, но наиболее влиятельные круги все-таки продолжают стремиться к соглашению – с учетом его параметров, изложенных выше. Москва не является союзником Тегерана, но она и не хочет стать его противником. В годы правления администрации Джорджа Буша-младшего в России не поддерживали американскую политику санкций против Ирана, считая, что они в отсутствие гибкой стратегии могут вести лишь к войне и даже служить оправданием ее *ex post factum*. С приходом в Белый дом Барака Обамы, объявившего курс на вовлечение Ирана в диалог с США, российский подход приобрел некоторые нюансы. В Москве отдают себе отчет, что иранская ядерная проблема является важнейшим с точки зрения США фактором американо-российских отношений.

На Ближнем Востоке (арабский мир плюс Израиль) российская политика прошла через серьезную трансформацию. Исчезли идеологическая, геополитическая и военно-стратегическая компоненты, определявшие ближневосточную стратегию Москвы в советский период. Напротив, важнейшее значение приобрел экономический фактор. Российская политика по отношению к Ираку при Саддаме Хусейне в значительной мере обуславливалась желанием разрабатывать его нефтяные месторождения и получить 7-миллиардный долларовый долг, оставшийся со времен СССР. В других случаях (Алжир, Ливия, Сирия) советские долги были практически полностью списаны Москвой в обмен на новые контракты с этими странами. Используя старые связи с бывшими клиентами СССР, Россия решительно расширила географию своей экономической активности в регионе. Важной целью стал выход на рынки богатых монархий залива – прежде всего Саудовской Аравии, а также Объединенных Арабских Эмиратов, Катара и др. Укрепились отношения с Египтом.

Самой эмоционально близкой для России страной Ближнего Востока стал Израиль, куда переехала значительная часть бывших советских граждан-евреев, составивших около 20% населения страны. Дипломатические отношения с Израилем, разорванные Советским Союзом после шестидневной арабо-израильской войны 1967 года, были восстановлены осенью 1991 года. С тех пор они активно развивались, особенно на фоне войны в Чечне и подъема радикализма в исламском мире. Израильские политики всех направлений стали частыми гостями в Москве, а с 2008 года между двумя странами был установлен безвизовый режим. Чтобы сохранить расположение арабских стран, Россия время от времени осуждает Израиль за «непропорциональное применение силы», хотя подвергается аналогичным осуждениям со стороны Запада за свои действия на Кавказе. Кроме того, Россия занимает весьма умеренную позицию по отношению к Ирану, которого в Израиле считают врагом номер один, а также организациям «Хамас» и «Хезболлах», рассматриваемым Израилем, США и ЕС как террористические. В то же время отношения между Москвой и палестинскими властями, во времена СССР очень тесные, утратили «особый» характер. Россия гордится участием (с 1991 года) в ближневосточном «квартете» – наряду с США, ЕС и ООН – и своей ролью беспристрастного посредника, «великодушно» уступившего первую роль (и бремя миротворца) Вашингтону.

Современные «почти родственные» отношения между Россией и Израилем диаметрально противоположны ситуации последней четверти века существования СССР, когда Израиль и «международный сионизм» рассматривались в качестве политического, идеологического и военного противника. Почти аналогичная метаморфоза произошла и в отношениях Москвы и Анкары. Начиная с 1940-х годов, после неудачной попытки Сталина обеспечить Советскому Союзу контроль над черноморскими проливами, Турция рассматривалась в СССР в качестве враждебной силы. Союз Турции и США, членство в НАТО (с 1952 года), наличие у Турции крупной армии создавали образ врага, легко накладывавшийся на историю многочисленных русско-турецких войн XVII–XX веков.

Ситуация изменилась в начале 1990-х годов, когда Турция превратилась в один из главных центров челночной торговли, позволившей быстро насытить рынок дешевых потребительских товаров. С середины 1990-х годов в Россию пришли турецкие строительные фирмы, а со второй половины десятилетия Турция стала главным

местом относительно недорогого массового отдыха россиян. В изменившихся условиях средиземноморский курорт Анталья заменил россиянам Ялту. На рубеже 2000-х годов российско-турецкие отношения получили мощное энергетическое измерение. Спустя десятилетие Турция претендует на то, чтобы стать важнейшим энергетическим узлом, связывающим страны Каспия, Россию, Ближний и Средний Восток с ЕС.

Распространенные в Москве на протяжении 1990-х годов опасения относительно возрождения пантюркизма и усиления роли Турции в тюркоязычных странах Южного Кавказа и Центральной Азии, подозрения насчет поддержки Анкарой чеченского сепаратизма постепенно ослабли. С середины 2000-х годов Москва рассматривает Анкару в качестве ключевого партнера в регионе. России импонирует прагматизм турецкого руководства и его подчеркнутая независимость от Вашингтона, особенно ярко проявившаяся в период подготовки к вторжению США в Ирак в 2003 году.

Геополитическое отступление России после распада Советского Союза выразилось во временной «деглобализации» внешней политики Москвы. Интересы России стали ограничиваться в основном сопредельной периферией Европы и Азии, их центр тяжести переместился в регион СНГ. Что же до Африки и Латинской Америки, главных полей соперничества в период «холодной войны», то они в 1990-е годы практически исчезли с горизонта российской внешней политики.

Некоторое оживление наступило в следующем десятилетии. С 2000 года, когда президент Путин посетил Кубу, связи с Гаваной были восстановлены, хотя о прежнем качестве отношений не могло быть и речи. Российское руководство интересовало в основном экономические возможности, а не геополитические плацдармы. Но и геополитика сохранилась, правда, в несколько карикатурном виде. С середины 2000-х годов стали активно развиваться отношения с богатой нефтью Венесуэлой, президент которой Уго Чавес вызывал острую аллергию в США своими экстравагантными антиамериканскими высказываниями и выходками. В условиях, когда администрация Джорджа Буша-младшего активно поддерживала и вооружала грузинского президента Саакашвили, на которого в Москве была не менее сильная аллергия, демонстрация сотрудничества с Чавесом, в том числе посылка в Венесуэлу в 2008 году стратегических бомбардировщиков и отряда военных кораблей, стала ответом Москвы на деятельность Вашингтона вблизи российских границ. Страны так

называемой «боливарианской инициативы» — Никарагуа, Боливия и Эквадор, поддерживаемые дотациями Чавеса, — также стали объектами повышенного внимания со стороны Москвы. В благодарность за признание Абхазии и Южной Осетии Никарагуа получила существенную экономическую помощь от России.

Несмотря на эти геополитические сюжеты, главным интересом России в Латинской Америке остается экономика. Первое в истории турне главы российского государства Дмитрия Медведева по странам континента в 2008 году было посвящено, в первую очередь, продвижению проектов экономического сотрудничества. Впрочем, объем российско-латиноамериканских связей остается в целом незначительным.

В 2009 году президент Медведев совершил аналогичное турне по странам Африки. Промышленно развитая ЮАР, а также богатые ресурсами Нигерия, Ангола, Намибия рассматриваются как наиболее перспективные партнеры России к югу от Сахары. Россия, переживавшая в 1990-е годы тяжелейший период собственной трансформации, безучастно отнеслась к кровавой гражданской войне в Руанде, к внутренним конфликтам в Конго, Либерии и других странах. В 2000-е годы Россия не поддержала в Совете безопасности ООН призывы стран Запада оказать давление на власти Судана для прекращения конфликта в Дарфуре, расценив эти попытки как неприемлемое вмешательство во внутренние дела Судана. Аналогичной позиции Россия придерживалась в 2007–2008 годах в период острого внутривосточного противостояния в Зимбабве. С другой стороны, в конце 2000-х годов Россия проявила солидарность со странами Запада и международным сообществом в целом в защите гражданских судов от пиратов у берегов Сомали. Россия послала в Индийский океан корабли ВМФ.

Такие действия подчеркивают стремление Москвы активно участвовать в управлении процессами, происходящими в глобальном мире. Важнейшим инструментом такого управления в России видели и продолжают видеть ООН. Сразу после окончания «холодной войны» Москва попыталась превратить ООН в то, чем она была призвана стать в соответствии с принятым в 1945 году Уставом этой организации. В 1992 году по российской инициативе состоялось первое в истории заседание Совета безопасности ООН на уровне глав государств. Особое расположение Москвы к этой организации определялось положением России в ней, унаследованным от Советского Союза. В Совете безопасности ООН нашли отражение два важнейших для Москвы принципа — суверенное равенство пяти великих держав,

поставленных над остальным миром, и право вето каждой из пяти стран на решения Совбеза.

В начале 1990-х годов Россия активно предлагала модель ООН для Европы, где созданное еще в середине 1970-х годов Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) было преобразовано в 1995 году в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с собственной концепцией безопасности². Москва стремилась к тому, чтобы в центре ОБСЕ был сформирован Совет безопасности Европы, постоянным членом которого с правом вето стала бы Россия. Как главная региональная организация Старого Света «усиленная» ОБСЕ координировала бы деятельность всех других организаций Европы – ЕС, НАТО, СНГ и др.

Но, к разочарованию московских идеалистов, даже освобожденная от груза противостояния ООН оказалась неспособной выполнять роль мирового правительства, а ОБСЕ, несмотря на название, превратилась в даже более рыхлую структуру, чем СБСЕ. На глобальном уровне колоссально выросло влияние США – «единственной сверхдержавы однополярного мира». А в Европе центральными организациями стали «углубившийся и расширившийся» Европейский союз³ и НАТО, число членов которой выросло с 16 в 1991 году до 28 в 2009 году. Россия оказалась за пределами обоих объединений.

В качестве «утешительного приза» Москве, как уже упоминалось, было предложено членство в группе ведущих индустриальных государств, которая с присоединением России (1998 год) стала именоваться «восьмеркой». Правда, в сфере финансов Россия не была допущена в члены группы, по-прежнему именовавшейся «семеркой». Эта дискриминация унижала поднявшуюся в 2000-е годы на нефтяных доходах Россию, которая приветствовала создание в 2008 году более широкого объединения («двадцатки») для борьбы с экономическим кризисом. «Восьмерка» в сочетании с финансово-экономической «двадцаткой» больше устраивала Москву, чем двусмысленность «семерки»/«восьмерки».

В условиях кризиса Россия замедлила институциональную интеграцию в мировую экономику. В 2009 году переговоры о ее вступле-

² После дискуссий, продолжавшихся более двух лет, 19 ноября 1999 года в Стамбуле на саммите ОБСЕ была принята Хартия европейской безопасности.

³ В 1993 году Европейское экономическое сообщество было преобразовано в ЕС. В 1999 году ЕС учредил единую валюту – евро.

нии во Всемирную торговую организацию (ВТО), начавшиеся еще в 1993 году, были реформатированы. Россия отдала предпочтение созданию Таможенного союза с Белоруссией и Казахстаном, что сделало перспективы присоединения к ВТО еще более неопределенными. В принципе, Россия стремится стать членом ВТО, а затем войти в состав «элиты» мировой экономики – Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), но членство в ВТО до сих пор рассматривалось с точки зрения условий торговли, а не как инструмент модернизации экономики.

Исходя из концепции многополярного мира, российское руководство стремится установить отношения со всеми «полюсами», сохраняя при этом свободу маневра. С середины 2000-х годов Москва продвигает идею координации усилий «поднимающихся» великих держав – Китая, Индии, Бразилии и России. В 2009 году в Екатеринбурге состоялся первый саммит БРИК. Одновременно реализуется проект РИК (Россия–Индия–Китай). Эти конструкции носят, скорее, медийный характер, призваны не столько приносить конкретные плоды, сколько постоянно подчеркивать тезис о завершении 500-летнего доминирования Запада в международных отношениях и одновременно презентовать новых лидеров глобального развития.

От империи к великой державе

Россия является не новым лидером, а наследницей и продолжателем государственности, возникшей более 1000 лет назад в Новгороде и Киеве. Ее государственность сформировалась в XIV–XV веках в Москве. Она называлась царством с XVI века, империей – с XVIII века, советским государством – в течение «короткого» XX века. В 1989–1991 годах Россия отказалась от глобальной сферы влияния, буфера-базы в Восточной Европе и распустила свою историческую империю – СССР. Выход из империи оказался почти молниеносным: между моментом, когда последний советский солдат покинул Афганистан, и падением Берлинской стены прошло менее 8 месяцев, еще спустя 25 месяцев не стало Советского Союза. Распад евразийской империи оказался сравнительно малокровным с точки зрения количества жертв. Если, конечно, сравнивать с резней в Индии, войнами в Палестине, Индонезии, Алжире, Анголе, Мозамбике. Но и 200 тыс. граждан, погибших в Чечне, Таджикистане, в ходе армяно-азербайджанского конфликта и в других «горячих точках» разваливавшегося СССР, – страшная

цифра. Другое дело, что распад ядерной державы мог бы привести к катастрофе совершенно иных масштабов.

Главной причиной, по которой этого не произошло, стал сознательный отказ российской элиты от имперской роли, воспринимавшейся как бремя, и от националистической политики подобно той, которую проводил в это же время сербский лидер Слободан Милошевич. Для Ельцина, Гайдара, Козырева главным было возвращение России в Европу, вхождение в «цивилизованный мир». Кроме того, российские политики хорошо понимали значение ядерного фактора. Согласие Москвы с наиболее болезненной территориальной утратой — признанием Крыма частью Украины — было обусловлено согласием Киева отказаться от части советского ракетно-ядерного арсенала, дислоцированного на Украине.

Хотя российские власти постоянно указывали, что в результате распада СССР примерно 25 млн этнических русских в одночасье оказались за границами российского государства, Москва не предпринимала шагов для объединения «разделенного народа» и не поддерживала сепаратистские движения в местах компактного проживания русских меньшинств в странах СНГ и Балтии. В 1993—1994 годах российское руководство однозначно отказалось от территориальных претензий на Севастополь и не стало поддерживать сепаратистски настроенные власти Крымской автономии. Не поддержала Россия и сепаратистов северного Казахстана, называвших свои области южной Сибирью. Не было речи и о претензиях на эстонский пограничный город Нарву, населенный преимущественно русскими.

Содружество независимых государств, провозглашенное 8 декабря 1991 года на встрече лидеров Белоруссии, России и Украины в Беловежской пуще, стало не институтом новой интеграции, как некоторые тогда надеялись, а механизмом «цивилизованного развода», по словам первого президента независимой Украины Леонида Кравчука. К лету 1992 года был завершен раздел Вооруженных сил бывшего Союза. В середине 1993 года перестало существовать единое рублевое пространство. К 1994 году каждая страна СНГ обзавелась собственными паспортами взамен утративших силу советских. С другой стороны, попытки создать единое пространство безопасности, договориться о совместной охране «внешних границ СНГ», разрешить двойное гражданство России и бывших союзных республик, на чем настаивала Москва, оказались безуспешными. Для каждого из новообразованных государств независимость означала прежде всего независимость от России.

Для России же появление новых соседей поднимало вопросы статуса и безопасности. Да, Россия отказалась от статуса империи, но не для того, чтобы государства, которые в Москве стали называть «ближним зарубежьем», превратились в кровоточащие раны межэтнических конфликтов, развязанных «агрессивными националистами», или подпали под влияние соседних государств, исторически бывших нашими геополитическими соперниками. Уже начиная с 1992 года российские войска вмешивались в вооруженные конфликты в Приднестровье, Таджикистане, Абхазии и Южной Осетии. В одних случаях они прекратили кровопролитие и установили перемирие, гарантами которого сами же и стали, в других приняли одну из сторон конфликта и помогли ей достичь своих целей. В 1993 году Ельцин и Козырев предложили ООН признать ведущую роль России в обеспечении безопасности на пространстве бывшего Советского Союза. ООН отказалась: для многих стран, особенно западных, российское военное миротворчество выглядело как попытка реставрации империи.

В дальнейшем «замороженные» конфликты стали важным инструментом внешней политики Москвы на постсоветском пространстве. Нахождение даже небольших контингентов войск на Днестре, Ингури и в Цхинвальском районе позволяло влиять на политику Молдавии и Грузии, не допускать их слишком сильного дрейфа прочь от России. Урегулированный в 1997 году конфликт в Таджикистане закрепил существование российской военной базы в этой стране, рассматривавшейся как единственный заслон на пути афганских экстремистов в Центральную Азию и к границам самой России.

Тем временем военное присутствие России в других странах СНГ постепенно свертывалось. В 1993 году российские войска покинули Азербайджан — одновременно с Литвой, но раньше, чем Латвию, Эстонию или даже Германию. Объединенная российско-туркменская группировка без лишнего шума ко второй половине 1990-х годов трансформировалась в вооруженные силы Туркмении, совместная охрана границ Грузии с Турцией, Киргизии с Китаем и Таджикистана с Афганистаном стала делом самих новых государств. К 2008 году российские войска покинули территорию Грузии, включая Аджарию, но исключая зоны конфликтов в Абхазии и Южной Осетии.

Подписанный еще в 1992 году в Ташкенте Россией и большинством стран СНГ Договор о коллективной безопасности (ДКБ) практически не работал. Для активизации военно-политического сотрудничества

Россия настояла на создании в 1999 году Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). После этого сотрудничество несколько оживилось, но сравнивать ОДКБ с НАТО или Организацией Варшавского договора не приходится. Не только Узбекистан, который то покидал ДКБ, то возвращался, то дистанцировался от его решений, но и Белоруссия, высказывающая оговорки по поводу своего участия в мероприятиях ОДКБ, рассматривают ее как организацию «а la carte». Тот факт, что до сих пор ни один из формальных союзников России не присоединился к ней в признании независимости бывших грузинских автономий, свидетельствует о нежелании каждой из стран ОДКБ считаться клиентом, тем более «сателлитом» Москвы.

Кроме Таджикистана и Армении, где расположены российские боевые части, а также Белоруссии и Казахстана, где Министерство обороны РФ арендует несколько военных объектов, Россия в соответствии с договором, заключенным в 1997 году с Украиной, имеет право на военное присутствие в Крыму, где в Севастополе размещена главная база ее Черноморского флота.

Признание Россией независимости Украины, что на деле произошло в 1997–1999 годах (подписание «Большого договора» между Москвой и Киевом и его ратификация), имеет принципиальное значение. Прибалтика всегда была инородным телом, своего рода «внутренним зарубежьем» в составе империи, а затем Союза. Кавказ и Средняя Азия с Казахстаном воспринимались как колонии, Молдавия – как буферная зона, Белоруссия – как продолжение собственно России. Украина же была одновременно своя, почти не отличимая от России (на востоке и юге), и «не своя» (на западе). Отказ от Украины как части «большой России» свидетельствовал об окончательном, в том числе психологическом, выходе из имперского состояния.

К концу 2000-х годов Украина получила признание в России как отдельное государство, но не как государство иностранное. Решение «Газпрома» в 2005 году прекратить дотировать страны СНГ и перейти в отношениях с ними на мировые цены на газ фактически означало конец системы имперских преференций. «Ближнее зарубежье» стало просто зарубежьем. Конечно, это решение учитывало революционный приход к власти в Киеве в конце 2004 года прозападной «оранжевой коалиции», чего российское руководство всеми силами пыталось не допустить. Тем не менее, ход «Газпрома» имел более широкое и более фундаментальное значение. С дотаций снимались все – и ориентированные на Запад Украина с Грузией и Молдавией, и вполне

лояльные России Армения с Белоруссией. Там, где дотации частично сохранялись, заинтересованные страны должны были «доплатить» в неденежной форме (например, предоставить «Газпрому» контроль над своей газотранспортной инфраструктурой). Еще важнее то, что отныне «Газпром» (Россия) требовал от партнеров полной и своевременной оплаты приобретаемого товара. Независимость, как говорят, появляется в тот момент, когда люди начинают сами за себя платить. То же относится и к государствам.

Переход на новую основу отношений оказался трудным. В 2006 и 2009 годах разразились крупные газовые кризисы, в ходе которых «Газпром» прекращал подачу газа на Украину. Страдали и потребители в странах ЕС. Отключения газа больно ударили по прежде безупречной репутации России как надежного поставщика энергоресурсов, заставили европейцев искать альтернативные виды топлива. Гораздо меньше во всех отношениях пострадала Украина – главный источник проблем с транзитом газа. Со своей стороны, «Газпром» и российское правительство с 2005 года активно продвигали проекты трубопроводов в обход Украины: «Северный поток» по дну Балтики и «Южный» – через Черное море и Балканы.

Попытки Москвы в 2004 году включить Украину в Единое экономическое пространство с Россией, Белоруссией и Казахстаном оказались тщетными. Тем не менее, идея интеграции в составе этих трех стран не была отброшена. Входя в состав более широкого объединения – Евро-Азиатского экономического сообщества (ЕврАзЭС)⁴, Москва, Минск и Астана решили сформировать Таможенный союз. Если Союз будет создан, он станет первым реальным интеграционным объединением постсоветских государств со времени распада СССР.

Еще в 1996 году Россия и Белоруссия подписали договор об образовании Сообщества двух стран, преобразованного в 1999 году в союзное государство – Союз России и Белоруссии. Тем не менее, несмотря на интеграционные шаги (отсутствие таможенной границы, свободное передвижение граждан, уравнивание их прав на территории двух государств и т.п.), этот Союз оказался мертворожденным. Его смысл, вплоть до конца 1999 года, состоял в создании возможности для президента Белоруссии Александра Лукашенко наследовать Ельцину в качестве президента объединенного государства, а затем в течение ряда

⁴ В ЕврАзЭС входят Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения, Киргизия и Таджикистан. Позиция Узбекистана, как обычно, амбивалентна.

лет — в фактическом дотировании Москвой белорусской экономики. Результат оказался неожиданным: «самый советский» президент стран СНГ, ярый противник белорусских националистов стал фактическим отцом белорусской государственности. К концу 2000-х годов ни у кого не осталось сомнений: Белорусское государство состоялось.

Преимущественным направлением российской внешнеэкономической деятельности на пространстве СНГ стала не интеграция, а экономическая экспансия российских компаний, прежде всего энергетических — государственных «Газпрома» и «Роснефти», но также частных («ЛУКОЙЛ»). Активность российских газодобытчиков в Центральной Азии в начале 2000-х годов создавала у некоторых наблюдателей образ Москвы как «газового халифата» на берегах Каспия. В действительности процесс суверенизации стран СНГ на определенном этапе затронул и энергетическую сферу. Казахстан, Туркмения, Узбекистан, не говоря уже об Азербайджане, сознательно проводят многовекторную политику как в области энергетики, так и в более широком плане.

Важнейшим качеством СНГ, с точки зрения граждан входящих в него государств, является возможность безвизовых поездок. В условиях хронического демографического кризиса и экономического подъема 2000–2008 годов Россия стала привлекательной страной для миллионов иммигрантов из бывших советских республик. Но российское законодательство не особенно благоприятствовало трудовым мигрантам и тем, кто хотел бы приобрести гражданство РФ. Многие рабочие оставались на нелегальном положении, являлись объектом усиленной эксплуатации и вымогательств. С другой стороны, некоторые нелегалы оказались причастными к криминальной деятельности, включая наркотрафик. Наибольшей остротой были отмечены проблемы с иммиграцией из Таджикистана, Узбекистана, а также (по политическим причинам) из Грузии.

Российско-грузинская война в августе 2008 года стала кульминацией полутора десятилетий напряженных отношений между Москвой и Тбилиси. В обеих столицах не забыли, что первая анти-советская демонстрация в Тбилиси 9 апреля 1989 года была разогнана советскими военными и привела к кровопролитию. Союзное и республиканское коммунистическое руководство отказалось взять на себя ответственность и сделало военных козлами отпущения. В глазах советских военных Эдуард Шеварднадзе, бывший в 1986–1990 годах министром иностранных дел СССР, был ответственным

за соглашения о выводе советских войск из Восточной Европы, в результате которых военные и их семьи зачастую оказывались в местах, совершенно не приспособленных для жизни. Первый президент Грузии Звиад Гамсахурдиа (май 1991 года — январь 1992 года) был откровенным националистом и ксенофобом. Его политика выталкивала абхазов и осетин из грузинского государства. Когда Гамсахурдиа был свергнут, а в Тбилиси в качестве главы государства вернулся Шеварднадзе, нелюбовь к нему была распространена на грузинское государство. Авантюрный поход грузинских формирований на Абхазию в августе 1992 года привлек к абхазам симпатии не только северокавказских ополченцев, но и всех, кто не симпатизировал Шеварднадзе.

В условиях, когда реальная политика Москвы в отношении Грузии определялась не Кремлем, а узкими группами специальных интересов, отношения продолжали ухудшаться. В 1995 году на Шеварднадзе было совершено неудачное покушение, в организации которого в Тбилиси обвинили человека, бежавшего в Россию. «Очищенная» от грузин Абхазия тем временем становилась местом, где укреплялись позиции российских «силовиков» среднего звена, получивших возможность существенно влиять на политику России в отношении Грузии. Когда российское правительство пыталось решить грузино-абхазский конфликт (усилия министра иностранных дел Евгения Примакова в 1997 году), эти старания наталкивались на неуступчивость абхазских лидеров. Создавался порочный круг.

Важную роль сыграла чеченская война. В 2002 году Москва обвинила Тбилиси в попустительстве чеченским сепаратистам-террористам, создавшим базу в пограничном с Чечней Панкисском ущелье, и даже пособничестве им. Россия ввела визовый режим для граждан Грузии. Это был беспрецедентный шаг в отношении страны СНГ. Сближение, отчасти вынужденное, Шеварднадзе с Западом, прежде всего с США, лишь увеличивало подозрительность и враждебность Москвы.

Усталость Шеварднадзе вела к постепенному дряхлению его режима. Результатом стала так называемая «революция роз», приведшая в ноябре 2003 года к свержению Шеварднадзе группой выпестованных им молодых политиков во главе с Михаилом Саакашвили. Первоначально отношения новых властей с Москвой были позитивными и результативными. Российские власти позволили Тбилиси весной 2004 года установить контроль над Аджарией, которой управлял клан,

опирающийся на российскую поддержку и войска. Однако Саакашвили перешел «красную черту» летом 2004 года, когда начал полицейскую операцию против югоосетинских контрабандистов с целью восстановления контроля над этой провинцией, и полностью утратил доверие Москвы.

Процесс скатывания к войне, вероятно, начался в сентябре 2006 года, когда в Тбилиси были арестованы и преданы суду российские военнослужащие, обвиненные в шпионаже против Грузии. В ответ Россия прервала воздушное и почтовое сообщение с Грузией, объявила о высылке нелегальных иммигрантов из Грузии, провела операции против бизнесов, которые держали грузины, подозревавшиеся в связи с криминальными элементами. Под предлогом неудовлетворительного качества было наложено эмбарго на поставки в Россию грузинского вина и минеральной воды.

Следующим этапом стало решение Бухарестской сессии НАТО в апреле 2008 года по вопросу о предоставлении Грузии и Украине Плана действий по членству (ПДЧ) в НАТО. В результате компромисса между позицией США (предоставить ПДЧ) и ряда европейских стран (Германия, Франция и др.) было решено: ПДЧ не предоставлять, но объявить, что в будущем Грузия и Украина станут членами НАТО. Это решение привело к дальнейшей эскалации инцидентов в зонах конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Грузины, провоцируя россиян, стремились доказать (прежде всего Соединенным Штатам), что Россия — прямой наследник и продолжатель дела Советского Союза. Россияне и их союзники, вызывая грузин на провокации, стремились продемонстрировать (в первую очередь странам Западной Европы), что Грузию с ее непредсказуемым и неуравновешенным руководством ни в коем случае нельзя принимать в НАТО. 7 августа 2008 года грузинские войска по приказу Саакашвили начали массированный обстрел Цхинвала. Погибли российские миротворцы. Последовавшие за этим события хорошо известны.

Война на Кавказе подтвердила, что дальнейшее расширение НАТО в восточном направлении опасно. Пятидневные военные действия в Грузии остались изолированным инцидентом. Раскачивание ситуации на Украине и конфликт в Крыму или на Черном море между флотами России и Украины грозил бы уже столкновением европейского масштаба. Процесс расширения НАТО взял паузу. На первый план вышли проекты ЕС.

Анализ содержания современной российской внешней политики

Итак, за два десятилетия внешняя политика Москвы прошла сложный путь. По мнению российского руководства, Россия извлекла уроки из собственных заблуждений и ошибок. Эти уроки, в интерпретации Кремля, можно суммировать следующим образом.

Первый. Мир — это преимущественно поле борьбы, соперничества всех со всеми, жестокой конкуренции за ресурсы, рынки. Сотрудничество — не результат движения души политиков или их доброй воли, а продукт соперничества игроков, смысл которого — определить условия их будущего сотрудничества.

Второй. В мировой политике главное — экономика. Бизнес, деньги — одновременно мотор движения и его приз. В бизнесе, как на войне, хороши те средства, которые приводят к победе, и в нем нет места чувствам. Как говорят, «это всего лишь бизнес, ничего личного».

Третий. Ценности, о которых любят рассуждать на Западе, не более чем прикрытие суровой реальности, которая фундаментально не отличается от того, что существует в России (езде правят деньги, различие — лишь в их количестве). Продвижение демократии является инструментом продвижения западного, прежде всего американского, влияния.

Четвертый. Россия стратегически одинока. Она нужна только себе самой. Крупные державы являются ее соперниками в борьбе за влияние, малые страны — объектами и целью такой борьбы.

Пятый. Важнейшие конкурентные преимущества России на обозримую перспективу — ее природные ресурсы, прежде всего нефть и газ. Главным гарантом безопасности остается ядерное оружие.

Из этого анализа российское руководство делает практические выводы:

- реальная политика (Realpolitik) — единственно надежная политика. Ее лишь нужно адаптировать к условиям глобального мира;
- чтобы сохраниться и процветать, Россия обязана быть великой державой (внутренне сплоченной, независимой на международной арене, распространяющей свое влияние на непосредственное окружение — собственный центр силы). В противном случае, Россию разорвут на части;

– все партнеры – конкуренты, и каждый конкурент может стать партнером – при определенных условиях. Правильнее называть тех и других контрагентами. В отношениях с любыми контрагентами ничего нельзя брать на веру, никому нельзя верить на слово. Нужны юридически обязывающие договоры, иначе непременно обманут;

– ориентиром во внешней политике являются национальные интересы, понимаемые (в отсутствие нации) как интересы правящей корпорации;

– именно интересы, а не призрачные ценности и сковывающие идеологии составляют содержание внешней политики. Метод внешнеполитической деятельности – это прагматическое оперирование различными интересами;

– патриотизм (аналог идеологии) важен как средство внутренней мобилизации и создания прочного тыла для прагматичной внешней политики;

– общественное мнение внутри стран и на международном уровне является результатом манипулирования со стороны заинтересованных сил. Понятие репутации устарело. На смену пришел имидж, который создается и разрушается по заказу;

– в современном мире нужно поддерживать отношения – на разных уровнях, открыто или тайно – со всеми значимыми участниками, без идеологически или ценностно мотивированных изъятий;

– целью внешней политики России является формирование российского центра силы как одного из элементов грядущего мирового порядка – олигархата пяти-шести ведущих игроков. В рамках этого многополярного мира США должны снизойти до положения одной из великих держав. Когда американская мировая гегемония – вслед за Советским Союзом и его империей – уйдет в прошлое, Америка и Россия смогут наконец стать действительными партнерами – например, в недопущении новой гегемонии с чьей бы то ни было стороны.

Критическое осмысление российского международного опыта

Представленное здесь – в очень схематичном и отчасти заостренном виде – руководство к действию поражает своим цинизмом. В то же время нельзя не заметить, что этот цинизм не надуман, а выстрадан. Во всяком случае, некоторые из тех, кто определяет и формирует

сегодняшнюю внешнюю политику России, в свое время воодушевлялись свежим ветром горбачевского нового политического мышления, развеявшего свинцовую атмосферу традиционной советской внешней политики, надеялись вместе с Ельциным на интеграцию России – на достойных великой державы условиях – в западный мир и т.д. Этот цинизм – плод не идеологии, а определенным образом осознанного опыта.

Безусловным плюсом этого новейшего политического мышления является четкий разрыв с имперской традицией. Центр силы, зона привилегированных интересов и т.д. не подразумевают восстановление имперского государства, однотипного Российской империи или Советскому Союзу. Речь не идет о воссоединении, присоединении и даже контроле над соседями. Целью является расширение влияния, моделью чего служит внешняя политика основных конкурентов на постсоветском пространстве – США или ЕС. В изменившемся мире дело России – сама Россия.

Другой отличительной чертой политики и практики современной России является их экономизм. «Корпорация Россия» ориентирована на получение прибыли. Она в высокой степени оппортунистична. При принятии решений определяющее значение имеет цена вопроса. Важнейшим фактором, делающим российскую политику – внутреннюю и внешнюю – более понятной и отчасти предсказуемой, является то, что Россией правят те же, кто ею владеет. Отсюда бизнес России – это бизнес.

Очевидно также ослабление во внешней политике роли традиционного милитаризма. Это, на первый взгляд, противоречит тезису о засилье «силовики» в администрации президента, которые в основном сохранили свои позиции и с появлением тандема Путин–Медведев. Надо иметь в виду, что «силвики», о которых идет речь, в основном выходцы из спецслужб, для которых характерен совсем иной этнос, чем для офицеров Вооруженных сил. Кроме того – и это главное – «силвики» действуют не как элементы «системы» (суперведомства), а как члены групп, часто конкурирующих друг с другом в борьбе за «чисто конкретные» блага – влияние и собственность. Путин и Медведев охотно демонстрируют стратегическую мощь, унаследованную от СССР, и уделяют внимание развитию Стратегических ядерных сил, но состояние обычных Вооруженных сил вот уже 20 лет остается плачевным. Военная реформа министра обороны Анатолия Сердюкова стартовала только в 2008 году.

Оценивая эволюцию российской внешней политики, нельзя забывать о колоссальном шоке, который испытала Россия при переходе от советского коммунизма к нынешнему авторитарному капитализму. Среди его последствий — советская инерция и ностальгия по утраченному; живучесть имперских традиций и тяга к реваншу в какой-то форме; пресловутая «обида за державу» и реальная обида на США, «незаслуженно присвоившие себе победу в «холодной войне», а также подъем национализма на обломках имперского государства; несформированная нация и отсутствие оппозиции при упадке интеллигенции; переосмысление роли Запада (от «заграница нам поможет» до «союзники — сволочи»).

Если перебросить мостик назад — от Медведева к Горбачеву, легко прийти к выводу о том, что за два десятилетия Москва ушла из одной крайности в другую. Наивный и часто бездумный оптимизм сменился узким, подчеркнуто приземленным пессимизмом. При всей сложности технологии (финансовые потоки и т.п.) произошли колоссальное упрощение картины мира в головах руководства, абсолютизация материальных факторов, а ценности оказались обесцененными. Неприкрытый, недалекий эгоизм российских верхов не способен ни преодолеть отчуждение между правителями и управляемыми в самой России, ни способствовать росту уважения к ней за рубежом. Пресловутый прагматизм, победив все остальные подходы, оказался победителем, утратившим ориентацию. Неспособность не только ответить на вопрос «зачем?», но и поставить его приводит к неспособности выработать стратегию, ориентированную на долгосрочные цели и опирающуюся на фундаментальные и действительно разделяемые обществом (включая элиты) ценности.

Отсутствие собственной стратегии неизбежно ведет к реактивности внешней политики. Москва уже несколько лет действует «от противного», воспринимая действия Вашингтона на международной арене как направленные главным образом против России и организуя им «отпор». Одержимость Америкой превратилась за эти годы в серьезную патологию, лечить которую будет непросто. Фактически у Москвы отсутствует позитивная повестка дня, есть только негативная. Если отбросить словесную шелуху, все содержание предлагаемой Россией «новой архитектуры европейской безопасности» сводится к трем позициям: первая — никакого расширения НАТО на страны СНГ — ни Украину, ни Грузию в альянс не принимать; вторая — никаких американских баз в СНГ и никаких американских объектов вблизи российских границ — таких как система ПРО в Центральной Европе;

третья — никакой военной помощи противникам России — в частности, режиму Саакашвили в Грузии. Перечисленные пункты являются серьезными российскими озабоченностями и требуют обсуждения. Все упомянутые проблемы должны быть так или иначе решены, чтобы безопасность Европы была гарантирована. Тем не менее, предложения Москвы не тянут на «архитектуру», а расчет на то, что только «юридически обязывающие договоры» могут стать несущими конструкциями глобальной и региональной безопасности, наивен.

Парадоксальным образом, несмотря на множественность реальных интересов и наличие формальных институтов, надежно контролируемых правящей корпорацией, российская внешняя политика еще более жестко централизована, чем советская четверть века назад. База для принятия ключевых решений чрезвычайно узка. Кроме президента, премьера и нескольких не всегда публичных лиц, остальные высокопоставленные персонажи выступают лишь в качестве ее исполнителей или пропагандистов. Непрозрачность процесса, публичная необсуждаемость вариантов решений, работа почти исключительно с правительственными источниками информации и анализа, низведение наиболее мощных средств массовой информации до положения пропагандистского рупора заставляют творцов внешней политики вариться в собственном соку и слышать от подчиненных эхо своих собственных суждений.

Спустя 20 лет после демонтажа «железного занавеса» между официальной Россией и Западом вновь возникли дефицит коммуникации и проблема понимания. Это проблема совершенно иного рода, чем во времена СССР. Чиновники любого ранга часто и охотно ездят в Европу и Америку. По уровню жизни и контролируемым капиталам российские «верхи» принадлежат к мировому «высшему классу», а обслуживающий их чиновничий корпус — к «верхнему среднему». Эти люди просто не могут не смотреть на живущих на зарплату и регулярно сменяемых западных коллег иначе как сверху вниз. Небольшая часть «верхушки» свободно говорит по-английски, завела полезные знакомства за рубежом. Но и те, кто ни на каких языках, кроме русского, не говорит, убеждены, что знают всё и знают цену всему, что для них в мире не осталось секретов и «тайных комнат». Проблема кроется как раз в этой убежденности. Официальная Россия замкнулась на себя и перестала учиться.

Дефицит коммуникации ее беспокоит меньше, чем дефицит признания. Отсюда — требования равенства и равноправия, обращенные к Западу. Выросшие на высокой ресурсной конъюнктуре российские

нувориши могут купить замки и дворцы, но страдают от отсутствия приглашений в «лучшие дома». Знакомая из истории проблема. Она, разумеется, решаема, но цена решения — отказ от привычного образа жизни. Как правило, это становится возможным при смене генераций. В нашем случае речь не о возрастных изменениях.

Необходимо преодолеть комплексы — как неполноценности, так и превосходства. По отношению к более сильным (США) нужно научиться быть самодостаточным. Не надо «задрать штаны, бежать за Вашингтоном», повторяя — на свой лад — ошибки чужих администраций. Нужно уважать провозглашенные собою принципы. Нельзя одновременно выступать защитником международного права и практиковать правовой нигилизм у себя дома. Не стоит, осудив с принципиальных позиций нарушение права (в вопросе о статусе Косово), предпринимать, следуя политической целесообразности, аналогичные действия на Кавказе.

По отношению к «меньшим собратям» по международному сообществу нужно отказаться от высокомерия, часто выражаемого в хамских формах, и проявить то уважение, к которому Россия стремится в отношениях с более крупными, чем она, игроками. Нужно отказаться от карикатурного взгляда на мир, где есть небольшое число «суверенов», каждый из которых оброс своими «сателлитами». Нужно пересмотреть не столько взгляд на историю международных отношений, сколько подход к ней. Для этого следует не пикироваться с теми, кто хочет истолковать прошлое на свой лад, а открыть свои архивы — для всех желающих.

Нужно отказаться от крайних самооценок. Россия — не совесть человечества (хотя некоторые из ее мыслителей таковыми, несомненно, являлись), не светоч мысли (прагматикам это вообще чуждо) и не интеллектуальный лидер (для этого предстоит модернизировать всю систему образования и научных исследований). Но она — и не страна, весь вклад которой в мировую историю состоит в том, чтобы быть вечным предостережением остальному человечеству.

Можно долго продолжать этот список серьезных, но все-таки частных проблем, но необходимо четко уяснить: Россия сможет приобрести признание со стороны наиболее развитой части мира и встать с ней на равную ногу не раньше, чем ее система власти, государственные и общественные институты станут однотипными (совершенно не обязательно — тождественными) с системами и институтами Европы, Северной Америки, Японии, Индии, Австралии и других стран, то есть демократическими — безо всяких уточняющих прилагательных. Тезисы об «управляемой» или «суверенной» демократии здесь не помогают.

Перспективы

Что может помочь? Из внешних условий, как ни парадоксально, начавшийся в 2008 году мировой кризис. Финансовый кризис уже уберет Россию от конфронтации с США, а падение цен на углеводороды помогает устранить перекосы в экономике. Кризис предъявляет жесткие требования к качеству государственного управления, экономической и социальной политике.

Серьезным внешним фактором становится также опережающее экономическое развитие Китая, Индии и других в прошлом еще более отсталых, чем Россия, стран. Огромное значение имеют в долгосрочной перспективе географическая и культурная близость объединенной Европы и привлекательность ее социальной и политической моделей. Особо стоит выделить фактор модернизирующихся стран Центральной и Восточной Европы, Балтии. Если Украина в своем дальнейшем движении добьется успехов не только в демократизации, но и институциональном развитии, то проецирование этих успехов на Россию будет иметь эффект, не сравнимый ни с чем другим.

Из внутренних факторов главным является модернизация, которая совершенно безальтернативна в условиях глобальной конкуренции. Российские власти вынуждены были недавно еще раз признать, что мобилизация — это явный путь в пропасть. Именно экономический язык является на сегодняшний день единственным, который сближает российские элиты с внешним миром.

Но модернизация России в XXI веке, в отличие от XVIII и XX веков, не может ограничиваться лишь военно-экономической или военно-административной сферами. Она включает такую важнейшую составляющую, как постепенное выстраивание современной социальной и экономической структуры общества. А это, в свою очередь, потребует становления демократических институтов и развития демократического участия граждан в управлении.

Россия вовсе «не обречена» на модернизацию. Более того, переход к действительно модернизационной повестке затрудняется сопротивлением влиятельных групп интересов. Напротив, коалиция в поддержку модернизации выглядит слабой, внутренне не сплоченной и не пользующейся достаточной поддержкой со стороны в значительной мере пассивного населения. Модернизационному проекту могут помешать и внешние факторы, например, конфликт с США вокруг членства Украины в НАТО, который все еще возможен. В условиях

резкого обострения отношений России с Западом в целом российское руководство может поддаться соблазну совершить «тактический маневр» и уйти в союзники (реально — «младшие братья») Пекина, но стратегический уход в Китай маловероятен.

Если курс на модернизацию России будет так или иначе продолжаться, можно предположить, что нынешнее «одиночное плавание» Москвы рано или поздно завершится. Будущие российские правительства, представляющие коалицию за модернизацию, сочтут нынешнее одиночество чересчур затратным, неэффективным и небезопасным. Важнейшим внешним ресурсом им будет видеться Европа. Сама Россия в их представлении будет выглядеть страной не евразийской, а евро-тихоокеанской. Общий рынок России и ее ближайших партнеров — Казахстана, Белоруссии и др. — образует единое экономическое пространство с ЕС. Известная формула Романо Проди «все общее, кроме институтов» из лозунга превратится в реальность.

Самодостаточная и уважающая себя Россия может позволить себе широкий взгляд на мир. На этой основе можно будет выстраивать внешнюю политику XXI века. Эта политика будет ориентироваться на реальную глобальную сообщество: взаимозависимые экономику, финансы, единое информационное пространство интернета, неразделимую безопасность и т.д. В новых условиях глобальное управление из пожелания превратится в необходимость. Участие в таком управлении будет зависеть от способности и готовности вносить вклад в общее дело и брать на себя ответственность. Лидерами будут становиться не те, у кого большие способности к разрушению, а те, кто сможет предложить что-то позитивное другим игрокам. Иными словами, притягательность, а не убийственность силы будет иметь определяющее значение.

У России есть некоторый потенциал и богатый исторический опыт для реализации своих амбиций средствами «мягкой силы», но актуализация этого потенциала зависит от прогресса в формировании российской нации, которой пока что нет: идея нации — это идея свободы. Формирование нации тесно связано с формированием современного политического класса и современной политической культуры. Политические, социальные, экономические факторы — внутренние и внешние — тесно переплетаются. Процессы, о которых идет речь, фундаментальны и требуют много времени. Однако кризисы обладают способностью «сжимать» историческое время. Трансформация России и эволюция ее политики продолжаются.

ПРЕДСТАВЬТЕ, ЧТО ЛУКАШЕНКО ДОСТАЛОСЬ ЯДЕРНОЕ ОРУЖИЕ

Интервью со

Станиславом Станиславовичем Шушкевичем

Биографическая справка

– в 1986–1990 годах – проректор Белорусского государственного университета, с 1991 года – член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси;

– в 1989–1991 годах – народный депутат СССР, член Межрегиональной депутатской группы;

– в 1990–1997 годах – депутат Верховного Совета Республики Беларусь;

– в 1990–1991 годах – первый заместитель председателя Верховного Совета Белоруссии. В августе 1991 года выступил против ГКЧП, подписал заявление с его осуждением;

– с 9 сентября 1991 года по 26 января 1994 года – председатель Верховного Совета Республики Беларусь;

– в июне 1994 года принял участие в президентских выборах, в первом туре набрал 10% голосов, во второй не прошел;

– в 1996 году не признал итоги ноябрьского 1996 года референдума об изменении белорусской Конституции и отказался войти в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь;

– с 1998 года – председатель партии Белорусская социал-демократическая Грамада, активный деятель белорусской оппозиции;

– лауреат Государственной премии БССР, Премии СМ СССР, двух Международных премий, доктор HONORIS CAUSA четырех университетов (Южная Корея, Япония, Польша), 6 июля 2010 года награжден самой почетной государственной наградой Литвы – Командорским крестом ордена Витаутаса Великого – за активную поддержку независимости Литвы в 1989–1991 годах.

– **Станислав Станиславович, Вас до сих пор упрекают за то, что подписав Беловежское соглашение, Вы, Ельцин и Кравчук развалили Советский Союз. Как сегодня Вы относитесь к этому событию?**

– Положительно. Развал СССР произошел еще до подписания Беловежского соглашения. Он был закономерен. Мы лишь констатировали произошедшее. И это было не ошибкой, а мужественным шагом, так как СССР воспринимался большинством граждан планеты как нечто громадное и устрашающее – грозящее всему миру своей ядерной мощью. Я горжусь тем, что мы поступили именно так: правильно и своевременно.

– **Инициатором встречи в Вискулях в декабре 1991 года были Вы?**

– Получается, что так. Но я пригласил Бориса Ельцина приехать в Беларусь совсем с иной целью. Формально – на охоту, по существу – обсудить вопросы поставок нефти и газа нам и на Украину. Осенью 1991 года Егор Гайдар вел Россию к рынку – значит, рынок распространился бы и на Беларусь, нам пришлось бы покупать российские нефть и газ. Денег у нас не было, кредиты никто не давал. Надо было как-то договориться на переходный период, чтобы не замерзнуть зимой 1991/1992 года. Чуть ли не каждый день Вячеслав Кебич, возглавлявший белорусское правительство, убеждал меня пригласить Ельцина, чтобы поговорить с ним об этом по-советски, устроить хороший прием, уговорить его сохранить поставки по-старому.

Мне удалось договориться с Ельциным о визите во время обсуждения очередного варианта Союзного договора в резиденции «Ново-Огарево» под Москвой. Михаил Горбачев предлагал переименовать СССР в конфедерацию, а на место Политбюро поставить президента, но больше ничего нового в документе не было. Во время обсуждения я сказал, что такой вариант мне даже неудобно докладывать белорусскому Верховному Совету. Ельцин подтвердил, что договор никуда не годится. Горбачев обиделся и ушел с заседания. Он привык к Политбюро и считал, что все должны его слушаться. Узбекский президент Ислам Каримов предложил нам пойти и помириться с Михаилом Сергеевичем. Мы пошли.

Так мне представился случай, и я пригласил Бориса Николаевича в Беларусь. Потом Кебич сказал мне, что и украинский лидер Леонид Кравчук хотел бы поучаствовать в нашей встрече. Ельцин не возражал. В этом плане я оказался инициатором будущей встречи.

– **Как получилось, что, обсуждая поставки нефти и газа, вы пришли к необходимости денонсации Союзного договора?**

– Быстро стало понятно, что экономические проблемы невозможно решить без политического определения, кто есть кто. Обсуждали, к чему мы стремимся. Вопрос о распаде СССР назревал, но до встречи в резиденции никто прямо не говорил о необходимости констатировать тот факт, что Советский Союз уже практически развалился. Толчком к этому послужил августовский путч 1991 года. После этого страна стала неуправляемой, появилось много опасностей. Позже я понял, что мы тогда предотвратили югославский вариант.

Принципиально вопрос о денонсации Союзного договора был решен в узком кругу, где присутствовали главы государств, премьеры, российский госсекретарь Геннадий Бурбулис и руководители министерств иностранных дел. Я не подозревал, что у нас хватит мужества и такта принять такое соглашение. Перелом наступил, когда Бурбулис нашел нужное слово и предложил записать в документе «СССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование».

«Прекратил» нам казалось оскорбительным. Все согласились: да, это то, что мы хотим сказать, благодаря чему можем наладить достойное взаимодействие, и давайте сейчас сделаем, чтобы это прекращение существования положительно отразилось на всех субъектах, не стало причиной гражданской войны, раздора межнационального или религиозного, похода бедных на богатых!

Мы сознавали: есть президент СССР, он уже не руководит страной, не управляет, но он сам должен принять достойное решение. Если бы мы записали «прекратил», то получалось, что фактически мы свергаем Горбачева. С новой формулировкой мы позволяли ему поступить так, как он считает нужным, но действовали так, чтобы он поступил правильно. И он поступил...

– **Зачастую приходится слышать утверждения о том, что Ельцин приехал в Белоруссию с антигорбачевской программой, с готовым соглашением. Что скажете Вы?**

– Документ готовился в Вискулях. Согласованная концепция соглашения появилась вечером 7 декабря. Ни один из 14 пунктов не был принят в том виде, в котором его предложила рабочая группа, напряженно работавшая всю ночь. Сложностей было много. Текст

был выстрадан, вымучен и юридически выверен профессионалами, там же находившимися. В мировой практике такого рода документы тщательно согласовываются, парафируются, доводятся все слова, затем визируются. Вот этого не было. Время было такое — тянуть было нельзя. Распадалась ядерная страна, атомное оружие было расположено, помимо России, на территории трех субъектов. Мы решили оговорить этот вопрос отдельным соглашением. Договорились также, что границы будут открыты для граждан и информации.

Все 14 пунктов соглашения мы принимали только консенсусом. Это было непросто, нужно было избежать неоднозначных трактовок. Статьи многократно возвращались в рабочую группу. Мы не приступали к следующему пункту, пока не заканчивали с текущим. Ни одна статья соглашения не была подписана в первоначальном виде. Мы их сокращали, объединяли, изменяли, дорабатывали. По-моему, сделали все, что могли.

— **Почему так и не приехал президент Казахстана Нурсултан Назарбаев?**

— Когда вечером 7 декабря мы договорились концептуально, встал вопрос: получается, будто у нас сговор славянских республик. Ельцин предложил пригласить Назарбаева, который как раз летел в Москву. Связались с его самолетом, он пообещал прилететь. Обеспечили воздушный коридор, хотя это было непросто. Но уже из Москвы Нурсултан Абишевич сообщил, что технические неисправности самолета не позволяют ему прилететь.

А несколько лет назад Горбачев рассказал в телеинтервью, что пообещал Назарбаеву место председателя Верховного Совета СССР, если он не полетит к нам. Я об этом не знал. На самом деле хорошо, что не прилетел. Потом он не раз говорил, что не подписал бы соглашение. Только этого нам не хватало: если бы Назарбаев отказался, нам бы не удалось продемонстрировать единство понимания ситуации и единство подхода, возникли бы нежелательные шероховатости по денонсации Договора об образовании СССР 1922 года. А так все встало на свои места естественным образом.

— **Осознавали ли Вы в тот день масштаб этого решения?**

— У меня не было чувства исторической значимости, величия или переживаний по поводу кончины этого монстра. Я просто считал, что мы делаем нормальное дело, которое должно оздоровить обстановку на советском пространстве. Возвращаясь на машине

из Вискулей в Минск, я думал о том, что подписал международное соглашение и Беларусь обязана его выполнять. Но мне еще предстояло поставить перед Верховным Советом вопрос о его ратификации. Лишь три месяца назад меня избрали спикером на волне энтузиазма, поднявшейся после августовского путча. Мне показалось, что, как бы я ни представил соглашение, его все равно завалят и мои дни на посту спикера уже сочтены. Но когда я начал говорить с депутатами, был сильно удивлен. Все одобряли, поздравляли. И я сразу поставил этот вопрос на голосование. Только один голос был против. Соглашение оказалось юридическим актом, который позволял бывшим союзным республикам цивилизованно развестись и попытаться создать взаимовыгодное объединение.

— **Станислав Станиславович, как Вы сказали, вопрос о ядерном оружии оговаривался отдельным соглашением...**

— Процесс распада ядерного монстра — СССР — продолжался, а правила не были прописаны, их просто не существовало. Придерживаться старой Конституции и позиции Договора об образовании СССР было неуместно, хотя бы потому, что это были устаревшие идеологизированные позиции. И даже если в Вискулях мы составили не лучшие правила, все равно стало лучше, чем вовсе без них.

Сразу после подписания Беловежских соглашений я заявил, что Беларусь без предварительных условий и компенсаций выведет со своей территории ядерное оружие — стратегическое и тактическое. Оружием, которое тогда располагалось на нашей территории (81 межконтинентальная баллистическая ракета с ядерными боеголовками, из них 9 — с самыми современными монобоеголовками, множество тактического ядерного оружия), можно было стереть с лица земли всё живое в Европе.

Я и сегодня горжусь этим своим решением. Но за него на меня ополчился весь Верховный Совет: «Это же баснословный капитал, должна быть компенсация!» У меня был только один аргумент. Я все-таки физик, хотя и не профессионал-ядерщик, но 20 лет заведовал кафедрой ядерной физики в университете. Я хорошо понимал, что находится на поверхности моей Беларуси. Кроме того, когда-то я изучал тактику, как старший лейтенант запаса, и твердо усвоил, что первый превентивный удар в случае конфликта наносится по скоплениям средств связи и по наиболее опасному оружию — ядерному. То есть Беларусь могла стать первой целью для ядерного удара.

К счастью, будучи на посту спикера, я подписал все соглашения по вопросу вывода ядерного оружия из Беларуси, а в апреле 1992 года правительство официально добровольно отказалось от него. В феврале 1993 года Верховный Совет принял решение о присоединении Беларуси к Договору о нераспространении ядерного оружия. К началу 1996 года из страны вывели последнюю стратегическую ракету.

Кроме того, я полагал, что мы не имели морального права претендовать на ядерное оружие, потому что это — достижение России, ее ядерный щит, и пусть она обороняется. А нам обороняться не надо, на нас никто нападать не собирается. Я считал морально недостойным получать компенсацию за оружие уничтожения, иное дело — за последствия Чернобыльской аварии.

Я по-прежнему оцениваю отказ Беларуси иметь ядерное оружие крайне положительно. А Александр Лукашенко об этом сожалеет, считает ошибкой. Страшно предположить, что было бы, если бы ядерное оружие попало в его руки! Кстати, после ракетно-ядерных демаршей Северной Кореи в 2006 году многие сразу вспомнили об этом моем решении...

— Существует ли реально союзное государство Россия – Белоруссия, документы об образовании которого начали подписывать еще в апреле 1996 года?

— Нет. Существуют «теплые места» для людей, которые толком ничего не умеют делать, вернее, прекрасно умеют присваивать деньги, пользуясь тем, что нет надежного контроля за расходованием средств. Нет реальных проектов, но есть Павел Бородин, который что-то там «рисует». Я не знаю ничего, на чем положительно сказывалась бы такая деятельность.

Создание союзного государства я называю «цирком». Это слон и моська, это смешно. Нигде в мире нет такой структуры, да она и не нужна. Должно быть достойное партнерство, потому что никто не поссорит русских с белорусами. Никто. У нас, может быть, присутствует совсем незначительный бытовой антисемитизм, очень малый бытовой антиполонизм, но с антироссийскостью я никогда не соприкоснулся, ничего о ней не знаю, не видел и не слышал.

В 1995 году всем нам показали, как Черномырдин и Лукашенко торжественно выкапывают столб на границе Смоленской области и Беларуси. Ночью его вкопали, а утром выкопали. Не было там никогда столбов, граница была и осталась открытой. Конечно,

для больших фур и крупных партий товаров таможенная граница существует — так есть и будет.

Я скрупулезно изучал объединение Европы. Там большое внимание уделялось совещательным структурам. Саммиты высшего уровня, парламентские ассамблеи не принимали решений, обязательных для всех стран. Они ориентировали страны изменять национальные законодательства, чтобы они сближались и стали едиными по экономическим позициям. Когда они стали едиными, можно было объединять денежные системы, не опасаясь взрыва. Объединение произошло, и для людей благо: езжай, куда хочешь, деньги менять не надо, простота отношений, банковских расчетов и т.п. Существенная экономия.

А сверху начинать объединение России и Беларуси не стоило. Речь, скорее, идет об идеологическом объединении, предшествующий опыт не учитывается. Все началось, как при индустриализации в СССР: стали выпускать самолеты, а в общественный сортир лучше не заходить... Надо идти последовательно, заполнять все незаполненные щели. Этого не происходит.

Да и в таможенном союзе России, Беларуси и Казахстана хорошо бы посчитать, что выгоднее. Зачем белорусу приобретать дорогой легковой автомобиль за счет пожертвований в пользу России? Зачем накладывать высокие пошлины на ввоз к нам легковых автомобилей? Мы их не производим, нам не с кем конкурировать. Зачем России продавать нам по дешевке нефть? В условиях рынка надо торговать по рыночным ценам, устанавливать нормальные пошлины. Политические попытки навязать сверху таможенный союз ни к чему хорошему не приведут. Когда Казахстан примут в ВТО, союз развалится. Это — сиюминутная мера для того, чтобы показать, как мудрые политики обсуждают мудрое мероприятие на благо народа. Надо задуматься, в чем сущность подобных мероприятий.

— Говорят, что Белоруссия стала своеобразным полигоном для тех, кто хотел бы реанимировать СССР. Так ли и к чему это приводит?

— Характеризуя ситуацию в нашей стране, я бы выразился более жестко: это не полигон, а, скорее, отстойник для тех, кто ортодоксальным образом придерживается старых, коммунистических подходов и идеалов, того, что было написано еще в хрущевской Программе КПСС. У нас во власти сконцентрировались в основном те, кто не

способен мыслить новыми категориями, адаптировать страну к прогрессивным изменениям в мире и обеспечить благополучие своего народа. Они не умеют строить экономику без Госплана, Госстроя и ГУЛАГа, поэтому цепляются за старое, заботятся, как ранее советское руководство, о сохранении своей власти. А достигнут того же, что и реаниматоры других империй — Римской, Австро-Венгерской, Османской.

В Беларуси восстановлены советские порядки, отличие лишь в том, что большинство незаконных деяний власти даже не прикрывается ширмой приличия. Роль Бюро ЦК КПБ взял на себя президент со своей администрацией — новым «центром» власти или «партией власти». Практически им подчинены суды, прокуратура, силовые министерства. Для «партии власти» существуют «свои» и «не свои» общественные организации, политические партии и граждане. Ее деятельность основывается, как и во времена СССР, не на законе, а на директивах, указаниях, телефонном праве. Укрепилась диктатура.

Избранный в 1994 году президент Александр Лукашенко, укрепив на волне заигрывания с Россией личную власть, пошел по пути воссоздания «богатого и могучего государства» советского типа. Вместо стимулирования личной инициативы и либерализации экономики был увеличен объем решений, принимаемых новым «центром». Были возрождены исполнительная вертикаль и структуры, имеющие монопольное право контролировать наиболее прибыльные потоки товаров и услуг. На первом, довольно долгом этапе место денежной торговли занял бартер, организованный через сложные цепочки взаимозачетов.

При возврате на госплановские позиции проявились пороки социалистической экономики. Стал невозможным полноценный экономический расчет, возродились «национализация» убытков, «приватизация» прибыли, исказилось информационное поле для инвестиционных решений, усилились конфликты между различными социальными группами, возросла дезинтеграция общества, увеличилась коррупция, появился класс бенефициаров рентной экономики. Власть повсеместно заявляла, что всё это делается ради трудящихся масс и назвала этот процесс построением рыночного социализма.

От СССР Беларусь получила относительно развитую промышленную и сельскохозяйственную инфраструктуру, приемлемые для региона транспортные коммуникации, квалифицированных

и дисциплинированных работников. В 1994 году общество стремилось к экономическим преобразованиям. Имелся шанс занять выгодную нишу в системе регионального разделения труда, провести демократические преобразования. При этом, в отличие от других бывших союзных республик, Беларусь была заинтересована в сохранении существовавшего в СССР разделения труда, так как именно на нашей территории создавался наиболее дорогостоящий конечный продукт. У нас производилось 12% станков СССР, огромное количество вычислительной техники. Мы были «сборочным цехом» в СССР с высокой, по советским меркам, грамотностью рабочих и инженеров.

К сожалению, этим шансом власти не воспользовались. Мы построили нестабильную монополизированную экономическую систему с высокой степенью инвестиционных и имущественных рисков, высокой инфляцией (в 1994–2000 годах — около 550% в год). Национальный банк через систему уполномоченных банков продолжает финансировать убыточные проекты государственных предприятий и колхозов.

Только в Беларуси из всех бывших союзных республик сохранена колхозно-совхозная система, в адаптированной к новым властным реалиям форме восстановлена социалистическая система планирования и регулирования сельскохозяйственного производства. Отрасль из-за принудительного сдерживания цен работает с нулевой и даже отрицательной рентабельностью, являясь банкротом, дотируется из госбюджета (на нее приходится в год до четверти его расходов). Ценовая политика почти обрушила сельскохозяйственный рынок. Государственные закупочные цены повышаются хаотично, но всегда остаются ниже оптовых российских. Дефицит образуется сам собой и служит мощным стимулом для спекуляции и самоотверженной борьбы с ней.

Власти препятствуют расширению института частной собственности особенно на средства производства и землю, понимая, что с ее обретением люди смогут проявить инициативу и не захотят находиться в жесточайшей зависимости от государства прежде всего в экономическом плане. Но частную собственность на землю, узаконенную Верховным Советом в 1993 году, когда к гражданам отошло более 13% земли под приусадебные участки и для застройки, власть не может отобрать, так как именно эта земля «кормит» большинство колхозников, а через садово-огородные (дачные) участки и многих горожан.

К сожалению, эти приусадебные (до 1 га) наделы крестьян, почти не имеющих ни лошадей, ни техники, сделали их хозяев приверженцами колхозов, председатели которых время от времени предоставляют им для краткосрочного использования лошадь, трактор, а иногда и комбайн.

Помощь государства направляется только в государственный сектор. Широко распространены предоставление дотаций и субсидий на дискриминационной основе; кредитование госпредприятий по нерыночным дешевым ставкам за счет эмиссии Национального банка, бюджета и внебюджетных фондов; квотирование особо прибыльных экспортных и импортных ресурсов; выборочное право свободного формирования цены для отдельных компаний; льготная аренда; введение или отмена ценовых потолков и др.

Из-за дискриминации частной собственности акционерные общества и частные предприятия сами вносят официальные предложения об их национализации, так как при переходе в государственный концерн могут претендовать на доступ к дешевому сырью, льготный кредит, монопольный доступ к определенному сегменту рынка, льготы по аренде и налогам.

Налоговая система предельно усложнена и изобилует льготами, преференциями, особыми режимами, порождающими коррупцию. С одного рубля выручки у предприятия после уплаты всех налогов остается 4 копейки чистой прибыли. Продолжается широкомасштабное регулирование цен. Существующая система госзаказа заставляет промышленные сельскохозяйственные предприятия продавать товары и услуги по ценам ниже себестоимости.

Национальная элита уничтожается разными способами, в частности, насильственной русификацией, извращенным образованием, выталкиванием в эмиграцию. Многие сотни молодых людей учатся в вузах Польши, Чехии и других стран, являются соискателями ученых степеней в престижных университетах. Вернутся ли они? Кое-кто вернется. Если же нормализуется политическая обстановка, то вернутся многие. А пока уезжают. Каждый четвертый брак во Дворце бракосочетаний в Минске — с иностранцем или иностранкой.

Можно было бы активнее развивать приграничный бизнес с Литвой и Польшей, где продовольственные товары в среднем на 30% дешевле, чем у нас. Но и здесь постоянно накладываются ограничения. Дают возможность заниматься таким бизнесом только тем, кто платит дань. Приграничный обмен не упрощается потому, что это будет

утечкой неконтролируемых потоков из президентского фонда. Еще раз хочу подчеркнуть: политическая несправедливость порождает дополнительные экономические сложности для простых людей.

— В одном из интервью Вы сказали, что трагическую роль в таком повороте судьбы Белоруссии сыграл визит российской тройки — премьер-министра Виктора Черномырдина, председателя Госдумы Геннадия Селезнева и председателя Совета Федерации Егора Строева в ноябре 1996 года. Расскажите об этом.

— Этот визит состоялся, когда наш парламент был готов вынести импичмент президенту Лукашенко. У нас тогда существовал демократически избранный парламент (около 220 депутатов). Депутаты убедились в том, что президент нарушает Конституцию. Для такого случая была предусмотрена процедура импичмента. Чтобы включить вопрос в повестку дня парламента, нужно было собрать 70 подписей депутатов. Мы собрали 76 и были готовы начать процедуру импичмента.

22 ноября 1996 года из Москвы в Минск приехали Виктор Черномырдин, Геннадий Селезнев и Егор Строев, чтобы примирить парламент и президента. В комиссии вместе с ними и Лукашенко участвовали руководство парламента и депутаты. Политически они были еще менее грамотными, чем я, когда в 1991 году стал председателем Верховного Совета. Они подписали «Соглашение об общественно-политической ситуации и о конституционной реформе в Республике Беларусь», согласно которому действовавшая Конституция 1994 года нуждалась в изменении, для принятия новой следовало создать Учредительное собрание. В него должны были войти 50 человек, предложенных президентом, 50 человек, выделенных парламентом, и во главе еще один человек — Лукашенко. Затем Учредительное собрание простым большинством принимает новую Конституцию. То есть эта российская тройка фактически благословила президента: «Принимай Конституцию, какую хочешь», потому что и среди предложенных парламентом учредителей было несколько лукашенковцев.

На следующий день, когда документ был зачитан на заседании Верховного Совета, я спросил у его председателя Семена Шарецкого: «Как Вы могли подписать такой документ?» Он оправдывался: «Я был убежден, что Верховный Совет его отвергнет и мы развернем процедуру импичмента». То есть человек не понимал, что подписывает. А тройка уже уехала, решив, что примирение достигнуто. Думаю,

что многие тогда были обмануты, ведь Лукашенко утверждал, что все политики в Беларуси – враги России, он – единственный друг, и сейчас, мол, торжествует великая дружба.

Лукашенко стал действовать, как президент, поддержанный Россией. Он разогнал прежний парламент и организовал новый – без оппозиции, из 220 депутатов оставил 110 тех, кто ему нравился. После этого 24 ноября 1996 года он вынес на референдум новую Конституцию – документ, который не принимался Верховным Советом и нигде не печатался. Внешне ситуация выглядела так: человек, которому доверяет Россия, доверяет народ, выносит на референдум новую Конституцию... И она была принята. Многие государства и международные организации не признали результаты референдума и объявили их незаконными.

Суть Конституции 1996 года такова, что президенту принадлежит вся полнота власти – и исполнительной, и судебной. Он вправе, не объясняя причин, снять любого судью – от председателя Конституционного суда до районного.

Позднее, 8 февраля 2001 года, Комиссия по правам человека ООН приняла решение, в котором констатируется, что белорусская Конституция 1996 года не может быть исправлена для того, чтобы стать демократической конституцией, надо искать иную основу. А прежняя Конституция 1994 года была признана демократической. Я не хочу сказать, что она была идеальна (в частности, в ней не были предусмотрены надежные противовесы для предотвращения узурпации всей власти одной ее ветвью), но она была демократичной.

– Почему в Белоруссии, да и не только в ней, легко и быстро восстанавливается вертикаль исполнительной власти, не терпящая ни разделения властей, ни ограничений законом, ни каких-либо пут, накладываемых цивилизацией?

– Большинство людей приучено к тому, что государство все может, и если тебе трудно, оно поможет. А когда выразителем государственности является одно лицо, все упрощается. Лукашенко понял, что старая номенклатура располагает связями и прочее, и решил опереться на нее. Фактически в Беларуси продолжает существовать старая структура во главе с политически недалеким, но очень любящим власть президентом. Все кадровые назначения – на нем. Многим это нравится. Его портреты вешают, как иконы; во всех выступлениях он – благодетель нации, обо всех позаботится, всех осчастливит.

Как в советское время, работает пропаганда, прославляющая белорусский быт и то, что происходит в стране. Россию стали показывать в дурном свете. Но это потом, а сначала – Литву, Латвию, Эстонию и Польшу. Дескать, там все голодают... Найдут рыбака на берегу Балтийского моря: вот у него ограничения на ловлю рыбы, какой ужас из-за этого Евросоюза! Или показывают в Литве незасеянное поле. Опять, какой ужас: когда были колхозы, все было засеяно, а сейчас поле пусто! А о том, что Литва на 70% сельскохозяйственных угодий собирает урожай больше, чем на 100% в советское время, никто не говорит.

Кроме того, российская нефтяная и газовая помощь позволила выплачивать мало-мальские пенсии, содержать могучий репрессивный аппарат, все структуры власти. Если платить дань Лукашенко, то можно даже вести какой-нибудь верноподданнический бизнес. А если нормально платить все налоги, бизнесом заниматься не удается.

Становлению всеобъемлющей вертикали исполнительной власти способствует и менталитет. Советский Союз еще сотню лет будет существовать в ментальности народа. У моей бабушки, которая умерла в 1964 году, была монархическая ментальность. Сегодня у пожилых людей сохраняется советская ментальность, советское чувство справедливости подменяет понятие законности. Вместо того чтобы отстаивать свои законные права, они ищут правды у начальства. Молодое поколение все это воспринимает совершенно иначе. Для моей внучки, которой 16 лет, понятие СССР не более чем часть истории. Подобным образом когда-то для меня, а я родился в 1934 году, историей была российская монархия.

– Получается, что если не изменится менталитет и люди не проникнутся европейскими ценностями, то бессмысленно ставить вопрос о модернизации страны. Можно ли ускорить этот процесс?

– По-моему, тут ничего особенно и придумывать не надо. Если наши масс-медиа перестанут быть средством пропаганды, а станут образовывать, воздействовать на ментальность людей, рассказывать, почему другие страны добиваются успехов, это и будет лучший способ ускорения трансформации советской ментальности в нормальную человеческую – в либеральную. В ментальность, допускающую, что у другого может быть иное мнение, когда человек имеет право на свободу слова.

Большая часть демократических ценностей непонятна населению: эти «дермократы» хотели неизвестно чего... Представления людей об основах свободного общества, о демократии, правах человека, рыночной экономике, правовом государстве, национальной истории и самоидентификации продолжают оставаться извращенными.

За последние 10–15 лет материальное положение большинства людей, проживающих в Беларуси, не улучшилось. Легко понять их нежелание разбираться в терминологии тех, кто обещал сделать жизнь лучше. Объяснить, а тем более убедить их в том, что причина ухудшения – фактическое отсутствие реформ – задача не из легких. Ведь перемены произошли: нет руководящей и направляющей КПСС, нет империи зла – СССР, очевидны и другие формальные изменения, а обещанного политиками улучшения жизни нет.

Белорусский таксист помнит, что мог слетать в Сочи или съездить в Москву за умеренную плату (потому что все фактически дотиновалось государством). А теперь у него нет такой возможности: и не потому, что граница появилась, а потому, что внутрироссийские рейсы стали дорогими. Когда перешли на новую основу, все поменялось, а зарплата таксиста осталась советской, вот его и ужасают новые порядки. Он не понимает причин и следствий.

Отсутствует понимание и сущности капитализма. Но глубоко укоренилось предубеждение против него. Само понятие «капиталистический» по-прежнему связывается только с безудержной эксплуатацией, ограблением богатыми бедных и обнищанием широких масс при обогащении небольшой группы олигархов. Нет понимания того, чем занимаются некриминализованные бизнесмены, как и того, что они не могут существовать без массового потребителя.

Истинные демократы и истинные либералы ничего плохого своей стране, своему народу не желали – это факт. Но пропаганда показывает их, как врагов нации. Помочь преодолеть эту ложь может только свобода слова. Надо сделать то, что сделали американцы 200 лет назад, приняв и реализовав в своей стране билль о правах.

– «Новая газета», одна из лучших газет в России, которая отстаивает европейские ценности, имеет тираж лишь 20 тыс. экземпляров. То есть говорить о том, что население, воспользовавшись свободой слова, побежит покупать такие газеты, не приходится. СМИ, как правило, ориентируются на потребителей, их вкусы и представления.

– Давайте уточним, о чем мы говорим. О газетах для интеллектуалов – это одно, о радиоточке для колхозников – совсем другое. Если эта радиоточка, в лучшем случае трехпрограммная, и двухпрограммный телевизор все время будут пропагандировать программу диктатора, то ментальность будет слабо меняться. Если же общедоступные радио и телевидение, дотируемые государством, будут допускать к своей работе свободно мыслящих журналистов, то этот вопрос будет решаться автоматически. Конечно, не сразу, во всяком случае, будет состязательность разных подходов. Сегодня у нас ее нет. Но есть состязательность в верноподданничестве диктатуре. И нет электронных СМИ (радио, телевидение), которые не были бы средством пропаганды «заслуг» власти. А если будет свобода слова на каналах для широких слоев населения, то настроение вскоре изменится.

И еще важно: у нас законодательно оформлена возможность фальсифицировать выборы – причем совершенно открыто. По нашим законам и по инструкции Центральной избирательной комиссии наблюдатели не вправе удостовериться в правильности подсчетов бюллетеней для голосования. Поэтому выборы превращаются в фарс, когда результаты подгоняются под плановые цифры. Практикуется предварительное голосование, за пять дней до выборов могут проголосовать до 70% избирателей – и все за нужную кандидатуру. Причем нельзя отдельно подсчитывать бюллетени в урнах предварительного голосования и урнах голосования в день выборов. Все они смешиваются. Этот избирательный хаос видит Европа, и ни одна цивилизованная страна не признает результаты выборов. А Россия признает и присылает поздравления...

В Украине есть пятый канал телевидения – свободный канал. Не будем спорить об «оранжевой» революции: хорошо или плохо, что к чему привело. Но тогда на этом канале выступали люди, которые сказали: «Вы фальсифицируете выборы. Давайте проверим». Нравятся мне или не нравятся те, кто избран в Украине, но они избраны. В Беларуси избранных нет, есть только назначенные. Демократия превратилась в фарс.

То, что происходит в стране, проистекает из политической ориентации верхов. В наших учебниках восславляются деятели, которые были душителями белорусской культуры и литературы, белорусского населения. Вешатель Муравьев подается как благодетель Беларуси, потому что Лукашенко нравятся диктаторы. Он утверждает, что Гитлер сделал много положительного. К счастью, он не столь грамотен, чтобы

знать, что нашелся швед, который номинировал Гитлера на Нобелевскую премию мира в 1939 году. Нет большей нелепицы, чем считать Гитлера миротворцем! Тогда такое представление было заблуждением единиц интеллектуалов, а у нас заблуждения соизмеримого типа носят массовый характер. И главный источник лживых политических заявлений — наш нелегитимный верховный правитель.

— Демократия – это воля большинства. Если у него имперский, сталинский менталитет, то оно обеспечит в парламенте консервативное большинство. И страна вновь окажется в порочном круге, из которого не сможет вырваться. Что может позволить меньшинству, ориентированному на модернизацию, инициировать прогрессивные реформы?

— Только справедливые выборы. Сегодня Лукашенко так всем надоел, что в нынешней президентской гонке по рейтингу он занимает пятое место после четырех малоизвестных кандидатов. Даже в условиях нашего диктаторского режима общество созрело для того, чтобы избрать другого главу государства. Если выборы не будут операцией спецслужб, то с этого все начнется. Но дальше...

Дальше будет много сложностей. Придется отдавать многие лукашенковские долги, а иным напомнить, что они подписывали документы с нелегитимным президентом. С 1996 года у нас не было выборов. Кроме первых выборов президента в 1994 году, все остальные — нелегитимны. Потребуется серьезная правовая работа, чтобы вывести страну из нынешнего состояния.

Политику должен определять парламент, а не один человек (гений такого уровня не достигнет). Но, повторяю, в Беларуси с 1996 года нет парламента, который был бы избран населением. Если изменения начнутся, то дальше все пойдет по стандартной схеме, которую сформулировал в свое время Бальцерович. Мир ее отработал. Сначала у нас будет шок, мы его еще не пережили, а потом терапия. Переходный период обязательно окажется ухудшением. Но дальше наступит улучшение.

— Станислав Станиславович, как можно построить сотрудничество между россиянами и белорусами, которые придерживаются либеральных убеждений, желают европейской судьбы своим странам?

— Сложный вопрос. У нас прогрессивно мыслящие люди отучены от государственной и серьезной общественной деятельности, потому

что она запрещена или экономически невыгодна. Существование партии — это сплошное противостояние тяжелому экономическому гнету власти. Не занимаясь коммерческой деятельностью, партии для каждой своей организации (городской, районной, деревенской) обязательно должны иметь офисы, снимать их по коммерческим ценам.

У нас немало наивных либералов, которые получили образование в хороших экономических школах, но никогда не занимались практической деятельностью. Мне смешно, когда молодой талантливый человек, кандидат в президенты выступает с программой под названием «Создадим миллион новых рабочих мест для Беларуси». Он не создал ни одного рабочего места, не знает, с чем это связано. Теоретически все выглядит красиво, но проводить очередные эксперименты уже невозможно. Нужно вырасти на этом.

В Беларуси оппозиция слаба в плане практической государственной деятельности, но в ней много сильных людей. Восполнить этот недостаток можно, однако потребуется время. Многие из тех, кто сегодня работает под гнетом Лукашенко, способны работать по новым правилам в новых структурах. Сегодня они вынуждены скрывать свои взгляды, потому что иного способа обеспечить семью у них нет.

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

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Тосунян Гарегин Ашотович

*президент Ассоциации российских банков, доктор юридических наук,
кандидат физико-математических наук, профессор*

Становление: 1987–1994 годы

Создание банковской системы современной России стало одним из результатов тектонических потрясений, пережитых страной на рубеже 1980–1990-х годов. Вспоминаю лето 1987 года, когда на меня, научного сотрудника Всесоюзного энергетического института имени Ленина, как и на всю читающую публику, эффект разорвавшейся бомбы произвела статья Николая Шмелева «Авансы и долги» в июньском номере журнала «Новый мир». Считаю, что именно с нее началась революция в умах. Более того, некоторые интерпретаторы исторических событий уверены: началом перестройки надо считать не приход к власти М.С. Горбачева, а эту статью, ставшую, по сути дела, первым курсом шоковой терапии. Ее захлеб читали повсюду – в метро и трамваях, о ней спорили в курилках НИИ и в коридорах ЦК.

Для людей младших поколений сообщу, что во времена горбачевской перестройки тираж «Нового мира» достигал 2,7 млн экземпляров! Сейчас 10–15 самых популярных ежедневных изданий вряд ли сообще смогут достичь такой планки. Статья дополнительно тиражировалась и на ставших тогда доступными для «простых трудящихся» ксероксах.

Едва ли не главная ее мысль была сформулирована уже в первых фразах: «Состояние нашей экономики не удовлетворяет никого. Два ее центральных, встроенных, так сказать, дефекта – монополия производителя в условиях всеобщего дефицита и незаинтересованность предприятий в научно-техническом прогрессе... Слишком долго господствовал в нашем хозяйстве приказ вместо рубля... В результате мы имеем экономику дефицитную, несбалансированную фактически по всем статьям и во многом неуправляемую».

Чтобы изменить ситуацию, нужно было дать людям определенную экономическую свободу. Как это сделать, не прибегая к ломке идеологической системы? Ведь об изменении этой святой святых тогда и не помышляли. Во властных коридорах родилась идея стимулировать молодежь — как более активную и наименее зашоренную часть общества — к тому, чтобы она самостоятельно занялась разработкой и реализацией значимых экономических проектов.

В марте 1987 года появилось совместное Постановление Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ «Об образовании единой общегосударственной системы научно-технического творчества молодежи» № 321. Оно открыло простор для комсомольского бизнеса в форме центров научно-технического творчества молодежи (НТТМ), которые начали повсеместно создаваться при райкомах комсомола. К 1990 году их уже было более 600. Они пользовались небывалыми льготами — в частности, были освобождены от налогов. Центры определили лицо нынешнего российского капитализма, дали путевку в жизнь большинству тех, кого принято называть олигархами.

Наиболее сметливые и некоторые наименее совестливые комсомольские функционеры быстро сообразили, что НТТМ — идеальный способ перекачки денег из государственного кармана в собственный. Вскоре некоторые центры отошли от первоначально заданной им ориентации, устремились в торговое посредничество, перепродажу сырья, закупленного по госцене, торговлю приобретенными на Западе поддержанными компьютерами, приносящую баснословные прибыли. Первоначальный молодежный капитал рос как на дрожжах. Его нужно было куда-то вкладывать.

Страна отчаянно нуждалась в новой системе кредитных учреждений. Здоровые финансы всегда были и остаются основой всякой здоровой экономики, писал в своей работе Шмелев. И, наоборот, в кризисных условиях именно финансы являются той сферой, где симптомы болезни проявляются раньше всего и с наибольшей силой. Обосновывая необходимость финансовой реформы, экономист указывал на дефекты существовавшей финансовой системы: колоссальный отложенный спрос населения, дыры в бюджете по разным статьям доходов, инфляционные методы финансирования вроде включения в бюджет доходов от еще не проданной продукции, фактическое превращение кредита в безвозвратное финансирование и т.п.

И все это на фоне непонимания верхами важности финансовой сферы. Проблемы бюджета руководители государства обсуждали

гораздо реже, чем, скажем, вопросы животноводства. Руководители отраслей видели в финансах лишь скучную бухгалтерию, хотя на словах признавали ее необходимость. Реальные данные о состоянии бюджета, валютных резервах, внешнем долге, платежном балансе были доступны узкому кругу избранных, многие из которых не могли их оценить — не хватало компетентности.

Первые кооперативные и коммерческие банки

Первый толчок к созданию новой финансовой системы дало принятие 26 мая 1988 года Закона «О кооперации в СССР» № 8998-ХІ. Он открыл дорогу экспансии частного сектора в советской экономике, разрешил создание кооперативных, читай частных, банков. Закон оставался единственной правовой основой для возникновения банков до вступления в силу в 1990 году союзного и российского законов «О банках и банковской деятельности» и Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹.

Первым, 24 августа 1988 года, был организован кооперативный Союз-банк в Чимкенте (Казахстан), просуществовавший 7 лет, два дня спустя — кооперативный банк «Патент» в Ленинграде (с 1991 года он называется «Викинг» и работает по сей день). До конца 1988 года в Москве было создано 11 банков, в Баку — 5, в Ленинграде — 3, в Риге и Ереване — по 2, еще в 18 городах — по одному, всего в России — 25, а в СССР — 41 банк.

Обычно банки возникали как дочерние структуры предприятий. Например, банк «МЕНАТЕП» появился на базе одного из московских НТТМ. Руководители центра обратились в Жилсоцбанк СССР с просьбой о кредите, но им отказали, сославшись на то, что дать кредит центру творчества не имеют права, а банку — пожалуйста. Поэтому «МЕНАТЕП» сначала был зарегистрирован как «подсобное хозяйство» НТТМ для беспрепятственного получения кредитов.

В стране стремительно увеличивалось число предприятий и организаций, которые нуждались в банковском обслуживании. Первоначально была надежда, что партнерские отношения с рыночными структурами смогут организовать созданные в 1987 году пять

¹ Закон СССР «О банках и банковской деятельности» от 11 декабря 1990 года № 1829-І, Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 года № 395-1, Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 2 декабря 1990 года № 394-1.

государственных специализированных банков (Промстройбанк, Внешторгбанк, Сбербанк, Агропромбанк и Жилсоцбанк), но она не оправдалась. Клиенты были по-прежнему жестко закреплены за банком (закрепошены), кредитные ресурсы лимитировались, отсутствовала состязательность в работе банков. Явно требовалась коммерциализация банковской сферы. Но к пониманию этого пришли только после того, как убедились, что иного выхода для ослабления монополизма и развития конкуренции в банковском деле нет.

Стали создавать паевые, а затем и акционерные коммерческие банки, причем сначала на средства самих участников рыночных отношений. В.С. Захаров, тогда заместитель председателя Госбанка СССР, вспоминал, что, кроме хозяйствующих субъектов, учредителями банков были: госуниверситет и театр оперы и балета «Ванемуйне» — в Тартуском коммерческом банке; Московский институт народного хозяйства имени Плеханова, Всесоюзное общество «Знание», «Литературная газета», «Известия» и Кредитно-финансовый научно-исследовательский институт банков — в Инкомбанке-Интерзнание (так первоначально назывался Инкомбанк); Фонд мира, Общество Красного Креста и Фонд здоровья и милосердия — в Автобанке. Первым банком, созданным общественной организацией, стал Молодежный коммерческий банк ЦК ВЛКСМ. Тогда кредитные организации еще не были обязаны получать банковские лицензии. Учредители банков разрабатывали свой устав на основе типового устава Госбанка и представляли бизнес-план, который доказывал, что банк сможет показать прибыль уже через год деятельности. После чего банк регистрировался подписью заместителя председателя правления Госбанка.

Принятые в 1990 году союзный и российский законы «О банках и банковской деятельности» запретили Советам народных депутатов и их исполнительным органам, политическим организациям, специализированным общественным фондам, включая благотворительные, учреждать коммерческие банки. Но эта запретительная норма не пошла на пользу в условиях, когда не хватало средств на формирование уставных фондов, поэтому ее отменили. Был принят во внимание и зарубежный опыт: муниципальные банки успешно действовали во многих странах и приносили пользу экономике и людям.

Встречались и экзотические предложения. Так, писатель Эдуард Успенский предложил создать Всесоюзный детский банк, в который школьники могли бы вносить деньги, заработанные на сборе

металлолома, макулатуры или полевых работах. И сами бы решали, куда направить средства: на строительство Дома пионеров на БАМе или на приобретение полиграфической техники для детского издательства.

К апрелю 1990 года в СССР было зарегистрировано 91 кооперативный и 170 коммерческих банков. 68 коммерческих банков позиционировали себя как региональные, 70 — отраслевые, 5 — межотраслевые, 19 — инновационные. По четыре банка создали межотраслевые государственные объединения и общественные организации.

Центральный банк России поставил задачу срочно преобразовать специализированные банки. В июле 1990 года было принято решение об их акционировании, и в течение нескольких месяцев их филиалы были реорганизованы в коммерческие банки. Политика Центробанка была направлена на увеличение количества кредитных организаций, регистрировалось по 50 банков в день. Это был бум создания коммерческих банков. К концу 1990 года их уже насчитывалось 986, более половины из них — реорганизованные филиалы спецбанков.

Руководителями банков зачастую становились люди, далекие от банковского дела, просто не было подготовленных кадров. Эта сфера привлекала молодых энергичных людей, склонных к предпринимательской деятельности.

Личный опыт: как физик стал банкиром

Мне, как и многим моим будущим коллегам, сначала карьера банкира и не снилась. По своему первому образованию я — физик, окончил физфак МГУ и защитил диссертацию по физике плазмы. 11 лет работал научным сотрудником и получил второе, юридическое, образование.

В начале 1990 года начальник Главного управления по науке и технике Мосгорисполкома В.П. Евтушенков предложил мне заняться созданием Банка развития науки и технологии (позднее названного Технобанком), который специализировался бы на научно-технических разработках. Он одним из первых понял значимость банка в развитии коммерческой деятельности, инициировал создание Инкомбанка, но для него это был неудачный опыт. Вот тогда он и решил, что нужен подконтрольный Главку банк, и обратился ко мне.

Почему именно ко мне? Видимо, потому что я имел успешный опыт создания в Москве при райисполкомах 24 районных научно-

технических управлений (вместо изначально запланированных шести экспериментальных). В условиях планового хозяйства потребовалась межведомственная структура, которая связывала бы предприятия разных ведомств. Тогда я работал начальником управления межотраслевой кооперации при этом Главке по науке и технике и возглавил созданную сеть. Работа меня вполне устраивала, поэтому я воспринял предложение относительно банка как неудачную шутку. Но начальство решило, что если я оперативно и юридически безупречно создал такую сеть, то и с банком справлюсь. Речь шла о коммерческом, а не о кооперативном банке, поскольку я работал в крупной госструктуре.

Когда я принес в Госбанк документы для регистрации, мне сказали, что председатель правления банка должен иметь банковский опыт, поэтому нужно найти на эту должность профессионала, а самому стать его замом. Дело в том, что как раз в то время произошел неприятный инцидент. Несколько банков выдали гарантийные обязательства, под которые частные фирмы за рубежом получили кредиты, потом эти гарантии были предъявлены к оплате государству: дескать, у вас государственная банковская система. Руководители Госбанка были напуганы и настороженно относились к «чужакам», хотя эти аферы провели именно профессионалы. Я твердо ответил, что замом ни к кому не пойду и рекомендаций предъявить не могу, так как меня в банковской системе никто не знает. После некоторого замешательства заместитель председателя Госбанка В.С. Захаров документы все же подписал со словами: если кандидат физмат наук разобрался в физике плазмы, то и в банковском деле разберется. Было это 14 апреля 1990 года.

И сразу возникла главная проблема — где взять средства? Учредителями банка были Фонд развития науки и технологий при Мосгорисполкоме, несколько НИИ и научно-производственных объединений, но денег у них было крайне мало, хотя они все же внесли свой вклад в уставный капитал. Надежда была на государственные предприятия, которые уже получили некоторую самостоятельность.

Министерства, ведомства, госпредприятия имели бюджетное финансирование, но не имели права по своему усмотрению использовать бюджетные средства. Они были жестко регламентированы, но приобретали иной правовой статус, как только выделялись кооперативам, НТТМ, банкам. Предприятие, став учредителем банка, перечисляло туда средства, что не запрещалось законом, и могло использовать их уже по усмотрению руководителей предприятия. Они направляли средства на развитие кооперативов, строительных

организаций, концернов и т.п. Такая возможность изменения режима использования государственных финансов дала толчок развитию — к сожалению, не только в прогрессивном, но и в криминальном направлении...

На раскрытии позитивных возможностей этих «секретов» я построил аргументацию при обработке будущих учредителей: если вы войдете в капитал нашего банка, мы поможем в решении ваших отраслевых задач, более того — позволим эффективно использовать ваши финансовые ресурсы. Если будут нужны деньги на какую-нибудь разработку, то не потребуется посылать в Госплан заявку на финансирование, ждать утверждения плана — на хозрасчетной основе задача решается гораздо быстрее. Некоторые предприятия, согласившиеся с моим предложением, денег так и не дали. Другие перечисляли по 100–200 тыс. рублей, а иногда и более крупные суммы.

Наш банк начал обслуживать клиентов уже в конце мая 1990 года, в штате были две сотрудницы. Нам быстро открыли корсчет. Тогда все делалось достаточно быстро. Был короткий период, когда бюрократия была сведена к минимуму. Чиновники растерялись, не понимали, что творится, еще не осознали своего положения в новой структуре и не сообразили, где могут получать свою выгоду. Была установлена планка минимального размера уставного капитала: для кооперативных банков — 500 тыс. рублей, для коммерческих — 5 млн, хотя между ними не было никакой разницы. Мы объявили капитал в 5 млн рублей, так как регистрировались как коммерческий банк, а фактически имели на момент регистрации только 1 млн. Условия были весьма либеральные: достаточно было при регистрации объявить требуемый уровень, а достигать его можно было в течение года.

В июне 1990 года банк выдал первый кредит в размере 100 тыс. рублей — предпринимателю на покупку грузовиков, сроком на три месяца и фактически под честное слово. К счастью, он свои обязательства выполнил, мы получили первый доход — 15 тыс. рублей. Из него я выплатил зарплату сотрудникам, которые несколько месяцев ее не получали. Я не считал возможным платить зарплату из уставного капитала, который воспринимал как чужие деньги, а других средств не имелось. Это неправильно. Но у меня было чересчур болезненное отношение к обязательствам: если потрачу уставные средства и не получу прибыль — как буду отчитываться? Хотя никто из учредителей уставный капитал не изымает. Через полгода у банка было уже около 100 клиентов. Некоторые вносили

крупные суммы и быстро их забирали. Другие открывали почти нулевые счета, копеечные остатки на которых прибыли не давали.

Время было интересное и удивительно нелепое. Так, с конца 1988 по 1990 год налога на прибыль от банковской деятельности не существовало. Потом государство попыталось взять его задним числом, что было юридической дикостью. Когда я приходил к потенциальному клиенту или потенциальному пайщику и начинал объяснять, что такое банк, он не понимал, о чем речь: «Мы же имеем где-то счет — зачем нам банк?» Директор даже не знал, где именно! Я объяснял, что вопрос не только в кредите, вашей организации необходимо обслуживание и в рублях, и в валюте, банк может обеспечить финансовый консалтинг. У людей были такие глаза, что я осознавал: я — не самый «дремучий» человек в этой области, и постепенно стал ощущать себя профессионалом, правда, испытывал некоторый комплекс неполноценности в присутствии тех коллег, которые уже проработали в банковской системе несколько лет. В коммерческие банки пришли бывшие сотрудники финансовых китов: Внешторгбанка, Сбербанка, других спецбанков и совзагранбанков. Вместе с тем ощущалось, что у «новых» банкиров есть явное преимущество — незашоренность.

Впрочем, используя эту незашоренность, некоторые искали хитрые, незаконные финансовые схемы. Я был воспитан иначе, считал, что мне доверены большие деньги и я не вправе злоупотребить этим доверием. Конечно, я знал, что руководители предприятий не особенно беспокоились о положенных в банк деньгах, но все равно чувствовал себя перед ними ответственным за их деньги. Подобные психологические факторы сильно меня сдерживали и мешали «творческому» развитию бизнеса.

В 1991 году в Технобанке появились «ходоки», которые предлагали мне различные хитроумные сделки типа: дай кредит — и получишь откат. Я спрашивал их: «Вы всерьез считаете, что я буду воровать у собственного банка деньги ради того, чтобы часть их нелегально положить себе в карман?» Посещения были настолько систематическими, что я распознавал их сразу и прощался после первых слов приветствия. В результате примерно с середины 1993 года мне перестали предлагать подобные «лакомства». Правда, периодически я получал сигналы, что кто-то из персонала делал попытки получить «вознаграждение». Но мы организовали такую систему «фильтрации кадров», что, как только поступал подобный сигнал,

провинившийся увольнялся по собственному желанию — быстро и тихо, не пытаясь спорить. Установка при приеме на работу была однозначной: «Мы создали банк, который должен существовать сотни лет и работать на развитие. Мы верим в перспективу банковской системы и банковского рынка».

К сожалению, я ошибся в прогнозе, переоценил реформы и искренность стремления к цивилизованному рынку. Не стоило верить в то, что российский финансовый рынок цивилизуется быстро, и рассчитывать на то, что, работая по легитимным схемам, можно быть конкурентоспособным и устоять на рынке. Оказалось, что наша политика не заниматься «левыми» схемами, не участвовать в выводе денег за рубеж и т.п. не является панацеей от краха. Технобанк на себе испытал эту горькую правду российского бизнеса, когда в 2000 году лишился лицензии.

Кто-то может упрекнуть меня в том, что на последнем этапе я оперативно не управлял банком. В 1997 году я возглавил совет директоров, а в 1998 году ушел из Технобанка в аппарат правительства советником Е.М. Примакова. При этом ни рубля из уставного капитала не взял, хотя 70–80% всех своих заработков аккумулировал в нем. К моменту банкротства банка я имел долю до 10–15% и действительно мог управлять процессом, потому что остальные доли были раздроблены. Если бы я изъясил свою долю в 1998 году, банк тут же бы рухнул. Но тогда я не смог бы смотреть в глаза моим бывшим сотрудникам и акционерам.

Настроения в стране радикально изменились, по-моему, после дефолта 1998 года. Если до этого многие стеснялись материальных выгод, полученных от предпринимательской деятельности, то теперь стали бравировать и кичиться ими, теряя чувство меры и стыда. В современном русском языке утвердилось ранее чуждое для многовековой истории России понятие «олигарх». Все бы ничего, если бы обладатели новых сверхсостояний хотя бы на минуту задумались: а насколько их деятельность полезна России? Джон Кеннеди в инаугурационной речи, подчеркивая ответственность каждого американца за будущее Америки, произнес знаменитую фразу: «Не спрашивай, что может сделать для тебя твоя страна. Спроси, что ты можешь сделать для твоей страны». Блестяще сформулированная максима, достойная лидера великой державы — будь то капиталистической или социалистической! Кстати, у нас ее использовали в патриотической песне: «Раньше думай о Родине, а потом о себе».

Да, ты заработал капитал, но ты же живешь среди людей, в определенном социуме, пользуешься социальными благами, которые обеспечивает своим гражданам государство. Социум тебя защищает. Другое дело, насколько качественно. Но, как бы мы ни критиковали наше общество, все же мы — нормальные люди, готовы защитить женщину, ребенка. По крайней мере, не самые худшие. Увы, этот философский посыл у нас был предан забвению. Если о нем и вспоминали, то зачастую с цинизмом отвергали. Дескать, главное — это деньги, уровень собственного состояния. То есть пилили сук нравственности, на котором держится все общество. Вне всяких сомнений, людям нужно давать возможности, но одновременно надо требовать от них и ответственность. Нельзя менять экономическую структуру, одновременно не думая о морально-этической стороне. Общество не может существовать только в экономической, материальной проекции.

Двухуровневая банковская система

Существующая и поныне двухуровневая банковская система, состоящая из Центрального банка и сети коммерческих банков, оформилась в 1990 году с принятием Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Первый уровень — Центральный банк, это «банк банков». Целями его деятельности являются обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы, но не получение прибыли. ЦБ разрабатывает и проводит единую денежно-кредитную политику, выпускает в обращение наличные деньги, организует систему рефинансирования кредитных организаций, является для них кредитором последней инстанции, устанавливает правила расчетов и проведения банковских операций, обслуживает счета бюджетов всех уровней, управляет золотовалютными резервами. Он выдает лицензии на проведение банковских операций, приостанавливает и отзывает их, осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций, валютное регулирование и валютный контроль. В систему управления ЦБ входят национальные банки и главные территориальные управления субъектов Федерации.

Второй уровень — коммерческие банки и другие финансово-кредитные учреждения, которые аккумулируют свободные денежные ресурсы в форме депозитов (вкладов), ведут текущие счета и все расчеты между своими клиентами.

Несколько слов об основополагающих принципах деятельности коммерческого банка:

- он обязан действовать строго в пределах реально имеющихся ресурсов, то есть не только обеспечивать баланс между своими ресурсами и кредитными вложениями, но и добиваться соответствия характера банковских активов специфике мобилизованных ресурсов;

- он должен обладать экономической самостоятельностью, свободой распоряжения собственными средствами, привлеченными ресурсами и доходами, свободой выбора клиентов и вкладчиков. Нести экономическую ответственность за результаты своей деятельности, по своим обязательствам отвечать всеми принадлежащими ему средствами и имуществом, брать на себя операционные риски;

- взаимоотношения банка с клиентами должны носить рыночный характер, где нет места «закулисным» схемам и откатам;

- государство должно регулировать деятельность банков экономическими, а не административными методами, определять «правила игры», а не отдавать приказы.

На деле система управления банками в то время была крайне слабой. Они допускали многочисленные правонарушения и показывали невысокие результаты. На конец 1994 года почти 20% банков имело убытки. Росло число банкротств, а с ним — и неустойчивость банковской системы. Но банковский бизнес оставался удивительно привлекательным, так как стремительная инфляция, постоянное падение курса рубля способствовали получению сверхдоходов от торговли валютой и присвоению части эмиссионного дохода государства. На 1 января 1993 года насчитывалось 1715 коммерческих банков, на 1 января 1994 года — 2009, еще через год — 2439.

В конце 1995 года Центральный банк перестал прилагать усилия по предотвращению банкротств. На 1995—1997 годы пришелся бум отзыва лицензий, их лишилось примерно 1000 кредитных организаций. Но, по мнению С.В. Алексашенко, который тогда работал первым заместителем председателя ЦБ, радикальной зачистки банковской системы не произошло, потому что лоббистские возможности собственников крупных банков не позволили Центробанку выполнить поставленную задачу².

Коммерческие банки с самого начала чувствовали необходимость тесного сотрудничества друг с другом. Поэтому 8 августа 1989 года был

² Ведомости. 21 ноября 2005 года. <http://www.banki.ru/news/daytheme/?ID=103283>

создан Московский банковский союз, а в декабре — Российский банковский союз в Перми. Но вскоре стало ясно, что вдаль от столицы трудно выполнять уставные задачи и контактировать с федеральными властями. Возникло желание преобразовать его в ассоциацию с местонахождением в Москве. 27 марта 1991 года была учреждена Ассоциация российских банков (АРБ). В июле 1991 года в ней было 162 члена, а ныне — свыше 750, в том числе более 570 кредитных организаций.

От распределительной к кредитной экономике

Чрезмерное увлечение государства распределением было главной причиной отсталости нашей страны на протяжении многих десятилетий. Исторический опыт подтвердил ошибочность такого пути развития. Распределительная модель экономики не способна работать эффективно. Постоянные ее спутники — коррупция и криминализация. Можно сколько угодно выделять денег из бюджета на поддержку тех или иных сфер деятельности — на строительство школ, больниц, детских садов, на транспорт, на ЖКХ, на повышение зарплат. Но они быстро «проедаются», зачастую не доходя до цели. ЖКХ дряхлеет, клубы и школы требуют ремонта, а бюджет, зависящий от конъюнктуры нефтяных цен, уже не в состоянии поддерживать заданную им самим планку.

Есть и другой путь: побеждать бедность, борясь не с симптомом, а с самой болезнью, превращать получателей бюджетных субсидий в активно действующих субъектов рынка — через механизм кредитования. Он обеспечивает возврат вложенных средств, и потому эффективное их использование сводит к минимуму инфляционные и коррупционные последствия.

Кредит позволяет гражданам организовать свой бизнес и самим зарабатывать на жизнь, купить или построить собственное жилье, а не ждать десятилетиями, как при советском строе, «бесплатную» квартиру площадью из расчета 9 кв. м на человека. Одновременно кредит прививает ответственность за взятые обязательства, умение брать на себя риски и управлять ими, формирует финансовую культуру в обществе.

Кредит необходимо отдавать — значит, надо работать. Человек уже не нуждается в контролере извне. Он появляется внутри него самого. Это внутреннее «я» побуждает его зарабатывать больше,

работать эффективнее. Такой стимул не сравнить с «плеткой», потому что это — сознательный выбор свободного человека, который делает его лучше.

Его образ жизни меняется уже здесь и сейчас. Он купил квартиру, бытовую технику, с радостью идет домой, хочет родить второго ребенка... И когда товарищи предлагают ему «расслабиться после работы», он думает: «Нет, я увидел в этой жизни кое-что получше, еще поработаю — новый кредит возьму на машину». Если же на кредит можно и свой бизнес открыть, то он — уже не наемный работник, а работодатель. Пресловутое «расслабимся» рождается от безысходности: сколько ни работай, уровень твоей жизни от тебя не зависит. Лучше уж сразу пропить — «что в себя влил, то мое». Кредит дает человеку горизонт, который прежде был для него закрыт.

Во многих странах кредит стал главным источником создания и расширения производства. Не получается развиваться только за счет собственных заработанных средств. Пока будешь ждать, когда получишь прибыль и вложишь ее в развитие, многие технологии, процессы бизнеса уйдут вперед. Твой бизнес окажется неконкурентоспособным. Конечно, при кредитовании всегда есть риск. Но если ты уверен, что данный бизнес будет востребован, нужно пойти на риск. Это мотивирует тебя шевелиться совсем в ином темпе, быть убедительным для окружающих. Помню, когда в начале 1990-х годов государственное производство мороженого сошло на нет, на рынке был явный спад, к нам в Технобанк обратился клиент, который спешил запустить свое производство. Благодаря кредиту он не упустил момент, завоевал рынок, стал крупнейшим производителем мороженого и был очень благодарен банку за поддержку.

Почему советская власть так боялась кредита? Почему даже невинный беспроцентный потребительский кредит на телевизор или стиральную машину появился только в последние годы существования СССР и особо не афишировался? Потому что кредит — это смертельная угроза системе, путь к формированию самостоятельного, думающего человека, который задает неудобные вопросы. Почему на заводе все так неправильно устроено? Откуда Госплан знает, сколько я съем на праздник колбасы? Хуже того — благодаря кредиту человек быстрее обретает собственность, которую нельзя отнять, не нарушив закон.

Но вышло так, что, отказавшись от кредитной системы в пользу распределения, советская власть убила сама себя. Потому что общество людей без кола и двора, но с бутылкой — неустойчивое общество.

Это «болото», в котором зреют бунты и революции, причем самого темного толка. Да, голландцы в XVII веке выгнали короля, узнав цену свободе через банковскую систему, но та революция была прогрессивной и практически бескровной. А из нищего «болота» может родиться или повседневный протест, или всеразрушающий погром. Пьянство — это форма уничтожения себя, когда боязно убить кого-то другого. Уличный бандитизм 1980-х годов — «выброс энергии», который не мог быть направлен в конструктивное русло. Собственнику не нужно хулиганство, которое может обернуться против его имущества. Он работает и видит результат здесь и сейчас, а не когда «целину освоим и коммунизм построим». И ему необходима среда таких же, как он, тружеников, предпринимателей.

Отношение к собственности, безусловно, повышает чувство ответственности, хотя важен источник собственности. Если человек стал собственником в результате перераспределения — это одна ментальность. Он думает: не буду брать на себя ответственность и риски, лучше с кем-то договорюсь, чтобы перераспределить что-то или государственное в очередной раз «умыкнуть». Эта психология в корне отличается от психологии свободного человека, который хочет просто работать и зарабатывать, ни от кого не зависеть. Конечно, зависимость от кредита есть, но это зависимость от качества твоего труда. К сожалению, у нас бюрократизация, дороговизна кредитов и коррупция во многих случаях лишают среднего предпринимателя возможности запустить свой бизнес. Обязательно нужен инвестор, который будет и «крышей». Или должен быть административный ресурс. Без этого — «обуют», «разденут» либо отнимут бизнес, если он станет успешным.

Я тоже имел негативный опыт в 1990-е годы, хотя умел за себя постоять, был достаточно защищен в силу своей агрессивности. Мы с десятком банков создали цивилизованный «Межбанковский финансовый дом». У нас была максимально прозрачная и понятная всем схема работы, при которой в принципе невозможно было контролировать процесс «в свою пользу», вытащить инсайд. Мы ввели третейский суд, когда закон еще не регулировал эту деятельность. Наши объемы по форвардам и фьючерсам превосходили даже объемы Московской межбанковской валютной биржи (ММВБ). Появились «заинтересованные» лица: «Молодец, Гарегин, как всегда, хорошее дело начал. Но у нас и ресурсов больше, и способности договариваться с властными структурами лучше. Поэтому, извини, отодвинься». И бизнес ушел

в другую, менее цивилизованную сторону. Более прозрачная схема, созданная самими банками, оказалась невыгодна многим участникам рынка, к 1998 году от нее отказались, хотя она успешно работала с 1992 года.

В 1990-е годы в условиях ослабленного государства было много случаев несправедливого изъятия и перераспределения государственного имущества. Процветали сомнительные формы приватизации, возводились финансовые пирамиды, устраивались «гениально» организованные по форме, но фактически дармовые залоговые аукционы. Кстати, это тоже была ухищренная форма распределения или перераспределения собственности в пользу определенной группы лиц. В этом российские «бизнесмены от власти» особенно преуспели. Когда же общество оглянулось и увидело результаты многих, по сути, афер, с новой силой зазвучали предложения вернуться к распределению, уменьшить кредитный оборот.

К сожалению, движение идет в этом направлении. Например, несмотря на то, что в структуре капиталовложений бюджетные средства в 2006 году составляли чудовищные по меркам рыночной экономики 20%, этих денег все равно не хватало. Тяжесть удара брал на себя бизнес, который формировал инвестиционный портфель страны на 42% за счет собственных доходов (в развитых странах — менее 20%), а банковские кредиты составили лишь 9,5%. Это ненормально. В США на них приходилось 40%, в ЕС — в среднем 42–45, в Японии — 65%.

Активы банков за 2002–2008 годы выросли в 6,4 раза: с 3,1 трлн до 20,1 трлн рублей. При этом в 2006 году активы всей банковской системы России приблизились к 570 млрд долларов, а только одного западного банка (Credit Agricole) превысили 1,3 трлн евро. Активы всех российских банков на 1 января 2006 года составили 45% ВВП, в 2008 году — 68%, а в Великобритании в 2008 году банки представляли собой почти четыре экономики страны: их активы равнялись 398% ВВП, в Бельгии — 340, во Франции — 337, в Австрии — 312, в Германии — 267, в Финляндии — 171, в Казахстане — 35, в Армении — 18% ВВП.

В России банки не могут оказать государству услугу «страхового запаса» не потому, что не хотят — им не дают это сделать. Финансовые чиновники против форсированного развития кредитной системы. Якобы это вызовет рост инфляции и приведет к финансовому кризису. Но в России активы банков, как уже говорилось, составляли 45% ВВП, а инфляция — 10%, в Великобритании — соответственно,

398% ВВП и 1,7%. Не существует страны с развитой финансовой системой, которая страдала бы от высокой инфляции (США — 2,1%, Франция — 3,2, Германия — 2%). Ведь кредитная среда и инвестиции создают базу для роста экономики, производства новых товаров, которые вступают в конкуренцию друг с другом. А конкуренция всегда сбивает цены и минимизирует инфляцию.

Чиновники не могут заставить деньги эффективно работать на экономический рост. Они распоряжаются колоссальными бюджетными средствами, помещенными во всевозможные фонды, и говорят: «Докажите, что ваш проект достоин финансирования, и мы дадим вам столько, сколько сочтем нужным». На практике это значит, что комиссии необходимо предоставить кипу бумаг, в том числе не относящихся к делу, и много чего доказать людям, имеющим весьма смутное представление о бизнесе. Нередко бывает, что, выполнив все условия получения денег из таких фондов, бизнес лучше сразу закрыть. Даже крупные и успешные корпорации порой жалуются: «Мы пытались пройти через конкурс, но нам сказали, что наш бизнес в принципе не годится». Серьезные инвестиционные проекты, способные поднять страну на новый технологический уровень, дать новые рабочие места, оказывались недостаточно хорошими для государственного финансирования, были зарублены на ранней стадии. Зато по проектам-победителям складывалось впечатление, что они шли вне конкурса. За много месяцев до формального заседания конкурсной комиссии чиновники уверенно называли будущих победителей...

В итоге мы видим строительство дорог вокруг Санкт-Петербурга и Москвы, что, конечно, важно. Но почему только там? И почему в столь скромных масштабах в сравнении с теми деньгами, которые «зашить» в этих фондах? Мы видим нефтяные проекты, хотя фонды декларируются в качестве средства «слезть с нефтяной иглы». И, собственно, всё — России будто не существует. Нет Сибири, нет Рязани, нет Пскова. Фактически чиновники пытаются за счет нефтяных денег, которые вырваны из кредитно-инвестиционного оборота, решить пару-тройку локальных проблем, как-то облагородить Санкт-Петербург, сделать удобным проезд туда из Москвы. Но ведь есть и более масштабные задачи — например, форсированное насыщение экономики финансовыми ресурсами.

Бизнес по своей природе не любит просить, он предлагает, создает, воплощает. Для предпринимателя принципиально важна возможность прийти в банк, представить инвестиционный проект,

поговорить с банкиром как профессионалом с профессионалом, обсудить с ним перспективы проекта и возможные риски. Выслушать возражения, увидеть в лице банкира достойного оппонента. И получить деньги на понятных условиях, без так называемых «государственных обременений». А ему говорят: пусть дорога Чита—Хабаровск разваливается, но если ты вложишь туда хотя бы рубль, то подстегнешь инфляцию.

И такого абсурда предостаточно. Омертвив колоссальные финансовые ресурсы в известных фондах, чиновники разместили их за рубежом в лучшем случае под 3–4% годовых. При этом российские компании кредитовались в зарубежных банках под 7–8%. Таким образом, около 3–4% маржи (а это миллиарды!) — потери нашей экономики от так понимаемой Минфином «борьбы с инфляцией».

Кредитная система в России развивалась не благодаря, а вопреки. Кредитные средства существенно меньше распределяемых (табл. 1). В органах власти, на различных форумах, в печати банкиры вновь и вновь повторяли прописные истины. Не может быть на международном политическом поле мощной державы без развитой экономики! В равной степени не может быть развитой экономики без мощной национальной банковской системы! Чтобы придать более стремительные темпы роста банковской системы, государство должно признать ее экстраординарную важность в решении проблем экономики.

Идеи придания качественно иного импульса развитию банковской системы, создания такой ее модели, которая была бы финансово устойчива, стимулировала экономическое и социальное развитие страны и сделала бы банковские услуги доступными всем гражданам

Таблица 1

Кредитные и распределяемые ресурсы в России, Германии и Франции в 2008 году, млрд долларов

| | Распределяемые средства* | Кредитный оборот |
|----------|--------------------------|------------------|
| Россия | 888 | 542 |
| Германия | 618 | 6091 |
| Франция | 573 | 5006 |

* Средства Пенсионного фонда, бюджета и международные резервы.

Источник: Ассоциация российских банков.

и любому бизнесу, нашли отражение в программе среднесрочного и долгосрочного развития «Национальная банковская система России 2010–2020» – «Программа банкизации России». Она была принята в 2006 году на XVII съезде АРБ.

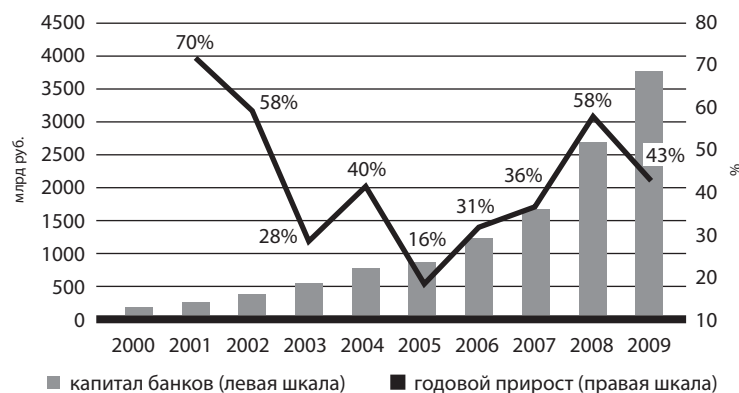
14 ноября 2006 года программа рассматривалась на Президиуме Госсовета, и это стало огромным достижением. Впервые на такой уровень рассмотрения была вынесена проблема развития кредитной системы. Власти наконец-то признали, что форсированное ее развитие является ключевым вопросом экономической политики страны. Важно, что реализация этой задачи была возложена не только на ведомства, на чиновников, но и на бизнес, на банковское сообщество. Тем самым был сделан колоссальный шаг вперед к гражданскому обществу.

Банкизация³ предусматривает оптимизацию структуры банковской системы, повышение капитализации банков, создание разветвленной инфраструктуры, пронизывающей всю территорию банковскими отделениями, предоставляющими населению и бизнесу широкий спектр финансовых услуг, создание условий для долгосрочного кредитования, широкое вовлечение средств населения в банковский оборот и иностранного капитала в деятельность российских банков, совершенствование системы рефинансирования банков и банковского надзора, улучшение качества управления в банках, внедрение банковского саморегулирования и т.д.

Банковская система в 2000-е годы

В 2007 году Россия существенно отставала от ведущих государств по капитализации банковской системы: от США – в 20 раз, от Франции, Германии, Великобритании – в 4–5 раз. Агрегированный капитал всей нашей банковской системы с учетом 15% иностранного капитала (в 2010 году эта доля достигла 26%) оценивался в 64 млрд долларов, а одной только «Ситигрупп» – в 128 млрд! Капитал наших банков составлял 6% ВВП, а во Франции – 21, в Великобритании – 25, в Австрии – 32%. Динамика капитала банков в России в 2000-х годах представлена на рис. 1.

³ Тосунян Г.А. Банкизация России: право, экономика, политика. М.: ЗАО «Олимп-бизнес», 2008.



Источник: Ассоциация российских банков.

Рисунок 1. Капитал банков (млрд рублей) и годовые темпы его прироста (%) в 2000–2009 годах

В условиях недокапитализации многие страны применяют «налоговое» стимулирование – освобождают от налогообложения средства, направляемые на капитализацию банков. Для России этот путь пока малореален, ибо противоречит логике Минфина и налоговых служб, которые видят свою задачу в наполнении казны сегодня, но никак не хотят заглянуть в завтра.

Другой вариант – не идеальный, но вполне приемлемый – пополнение капитала банков за счет субординированных кредитов (в пропорции 1:1 или даже 1:3, то есть 1 единицу вносит банк и 3 единицы государство). Когда такой кредит государство (через Внешэкономбанк) предоставляет на 5–10 лет, у банка появляется возможность весь этот период рассматривать его как собственный капитал, и все остальные нормативы позволяют ему кредитовать. Правда, к таким кредитам были допущены лишь избранные. Как всегда, у нас условия улучшаются, но не для всех.

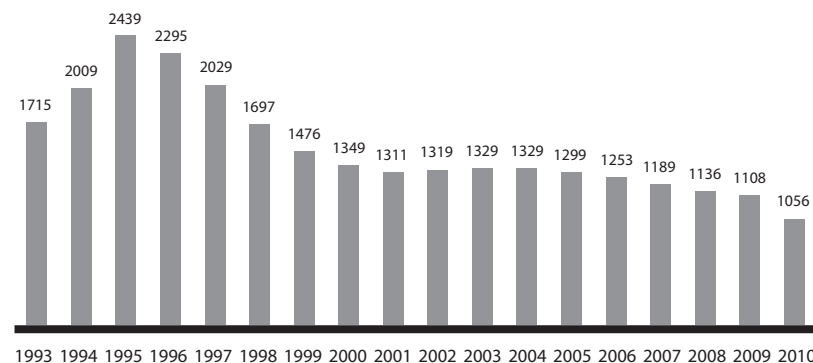
Еще одна возможность, которая позволила бы обеспечить до 80% роста капитала банковской системы, – первичное размещение банками акций (ИПО). Но проблема в том, что большинство региональных банков не рассматривают рынок ценных бумаг как механизм привлечения ресурсов. А для средних и мелких банков выпуск облигаций слишком накладен: затраты составляют 1,5–2% номинального

объема выпуска. Кроме того, у большинства банков, особенно в регионах, отсутствует рыночная капитализация. Из 25 кредитных организаций, облигации которых обращаются на российском биржевом рынке, всего четыре региональных банка. Чтобы можно было достичь требуемого прироста капитала за счет IPO, необходимо модернизировать инфраструктуру рынка, сделать ее основой центральный депозитарий и единую систему клиринга, а также усилить конкуренцию в проведении сделок с ценными бумагами, повысить надежность их учета. Положительно сказалась бы и реализация государством на открытом рынке части акций приватизируемых госкомпаний юридическим и физическим лицам. Но все это идет со скрежетом. В отличие от постоянного стремления к централизации и монополизации экономики.

Структурирование банковской системы

Сколько и каких банков нужно экономике? Кто-то называет 500, кто-то 1100 — дескать, за большим числом полноценный надзор не осуществить (рис.2). Разговоры о том, что небольшие банки нужно лишить возможности самостоятельно развиваться и работать, создают нестабильность на рынке. Это приводит к тому, что банки вынуждены искать «левые» схемы, «левых» покровителей, кому бы продаться, вместо того чтобы заниматься обслуживанием клиентов. Более того, заинтересованные лица специально создают панику среди банков, чтобы их было легче и дешевле скупить. По данным ЦБ, с момента создания первого кооперативного банка и до 1 сентября 2005 года банковскую систему покинули 1823 кредитные организации, в 2006 году — 64, в 2007 году — 28, в 2009 году — 42.

Но главная проблема — не в числе банков, а в том, насколько полно они отвечают потребностям общества. И насколько развиты сами эти потребности. Здесь у нас положение совершенно недопустимое. Банковскую систему не случайно называют кровеносной системой экономики. Можно сколь угодно долго твердить о необходимости развивать малый бизнес, таким образом формируя средний класс. Но если у начинающего предпринимателя нет возможности взять кредит — в достаточной сумме, на нужный срок, под доступный процент, — он не сделает и первого шага. Иными словами, для любого, даже самого скромного по размерам бизнеса должны существовать банки, адекватные масштабам этого бизнеса.



Источник: Ассоциация российских банков.

Рисунок 2. Количество действовавших кредитных организаций в России в 1993–2010 годах

Любопытный пример: лауреатом Нобелевской премии мира в 2006 году стал Мухаммад Юнус, человек, который показал, что для банкира не существует «плохого» заемщика, он может делать свой бизнес на микрокредитах — в 100 и даже 50 долларов, воспроизводя вокруг себя экономически активную среду. Бангладеш, где ведет свой бизнес Юнус, — страна тотальной бедности, но не там, где есть филиалы его банка. Вокруг них расцветают лавки, бизнесы, конторы. Нобелевский комитет был впечатлен. Чем не образец для подражания?

Та же картина в «квартирном вопросе» — миллионы людей сегодня лишены шанса улучшить жилищные условия. Между тем в большинстве стран уже многие годы эта проблема решается с помощью ипотеки. Да и вообще, как известно, мир «живет в кредит». Мы же и здесь только начинаем.

Судьбу банка нельзя решать исходя только из размера его уставного капитала. Этот фактор, вырванный из общего контекста, не всегда может корректно отразить роль, которую банк играет в финансовой системе. Банковскую систему нужно структурировать, на понятийном уровне уточнить и описать структуру и систему коммерческих банков второго уровня. И рассматривать не отдельно взятый банк, а систему в целом.

Если банк стремится иметь все виды лицензий, включая право на транснациональные операции, он должен быть соответствующего

масштаба. Если хочет работать в регионе, обслуживать свою клиентуру, вполне допустимо иметь меньший размер. В США до сих пор есть кредитные организации с капиталом 100 тыс. долларов. Они работают лишь в своем регионе и при этом не входят в федеральную систему страхования вкладов. Гарантии такого банка своим клиентам заключаются в том, что он привязан к конкретной местности. Поэтому, кстати, возникают разногласия при учете, сколько же в США кредитных организаций. Одни говорят, что 7,5 тыс., другие — десятки тысяч. Просто по-разному считают: 7,5 тыс. банков, входящих в систему страхования депозитов, и десятки тысяч — с учетом работающих в малых округах.

В 2004 году вступил в действие Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ. Это был серьезный прорыв на банковском рынке, но в нем далеко не все идеально. Зачем мелким банкам, принимающим вклады узкого круга своих постоянных клиентов, входить в систему страхования? Казалось бы, пусть те, кто занимает определенную долю рынка (к примеру, свыше 1% общего объема привлеченных вкладов), входят, а остальные — на их усмотрение. Нет, всех постригли под одну гребенку. Тем не менее, система работает весьма успешно.

С 1 января 2007 года была установлена норма, в соответствии с которой капитал банков должен составлять не менее 5 млн евро в рублевом эквиваленте. При этом была сделана «дедушкина оговорка»: уже созданные банки, у которых размер капитала на 1 января 2007 года был меньше этого уровня, могут продолжить свою деятельность. Но спустившись еще ниже, они рискуют лишиться лицензии.

Почему выбрана цифра 5 млн евро⁴? Много это или мало? Если

⁴ Из выступления министра финансов А.Л. Кудрина на XX съезде АРБ в апреле 2009 года: «С 1 января 2010 года вводится поправка по минимальному капиталу, которая будет распространяться на все действующие банки, — 90 млн рублей. Это сейчас обсуждается, у нас примерно до 150 банков могут с 1 января попасть в зону необходимости увеличения капитала или продажи, поглощения, слияния. В правительстве обсуждались более жесткие приемы, я отстаивал этот более мягкий вариант — увеличение капитала банков. Что такое 90 млн рублей? По формальным признакам такой банк может выдавать кредиты и работать с мелкими кредитами, но это очень маленький банк, мини-банк. Если инвесторы, акционеры не могут увеличить его капитал до 2 млн евро, я считаю, это не здорово. Мы должны увеличивать, консолидировать банковский капитал, создавать развитые институты, способные инвестировать, обеспечивать рост экономики. Надзор осуществлять за 1,1 тыс. банков сложнее. Мы говорим о недостаточном надзоре за многими

работать на фондовой бирже Нью-Йорка — мало, а в российском райцентре — более чем достаточно. Я категорически против запретов. Рынок нужно сегментировать по весовым категориям, тогда каждый игрок сможет достойно сражаться. Каждая ниша и граница определяются экономическими параметрами. Но это не должно означать, что если банк не дотягивает до планки в 5 млн евро, то ему надо «отсекать голову». Здесь напрашивается аналогия из спорта. Ведь не выпускают на один ринг боксеров разного веса. И каждая весовая категория имеет право на существование, борьба идет внутри нее. Соответственно, требования к разным весовым категориям дифференцируются.

В регионах довольно много банков с капиталом 4 млн евро, а иногда 1–2 млн, которые имеют от 1 тыс. до 10 тыс. клиентов и прекрасно их обслуживают. Они нашли свою нишу в глубинке, никто другой туда не пошел. У руководителей надзорных органов своя точка отсчета: на долю мелких банков, даже если у них сотни тысяч клиентов, приходится менее 10% совокупного капитала системы, а на долю первых 30 банков — 60%, первых 100 — 80%. Ну и что? 10% банков обслуживают сотни тысяч клиентов потому, что так в России распределен малый и средний бизнес.

Вводя более жесткую планку по минимальному капиталу банков, а главное — отменяя «дедушкину оговорку», власти фактически подталкивают стабильные и давно (15–20 лет) работающие банки к вынужденному слиянию с более крупными. И это плохо. Мелкие и средние банки рискуют оказаться в роли жертв, некоторые участники рынка ведут себя как хищники, отслеживающие добычу. При этом они забывают, что сами могут в недалеком будущем стать жертвами насильственного поглощения со стороны еще более крупных банков. Такие прецеденты не раз бывали в мировой истории и в истории постсоветской России. Есть все основания полагать, что они могут случиться и сейчас, если те или иные структуры будут исходить из принципа: все нижестоящие — лишь сырье для моего роста, а государство будет потворствовать этому.

банками. Есть хорошие банки, которые работают в этой зоне, и есть отмывочные. Отозваны лицензии в основном у таких мелких банков, которые занимались отмыванием. Будет меньше банков, будет серьезнее надзор. Мы не будем отступать от этой планки, она пересматриваться правительством не будет». — http://www.arb.ru/site/v2/download/files/19_Kudrin.doc

В укрупнении банков нет ничего драматичного, если оно происходит добровольно и на выгодных условиях. В результате повышается капитализация и объединенных структур, и банковской системы в целом. Поэтому процесс естественной консолидации надо поощрять. А от того, что мы все банки сгоним в одну кучу, суммарная капитализация не увеличится.

Чтобы банковская система отвечала потребностям общества, чтобы наши граждане и предприниматели могли получать необходимый набор банковских услуг на доступном расстоянии и по доступной цене, следует расширить сеть банков по стране, а для этого, в частности, упростить и удешевить регистрацию новых отделений. В 2008 году банкам наконец-то разрешили открывать в регионах не только филиалы, но и дополнительные офисы, которые дешевле и эффективнее филиалов. Но другие препоны остались, в самих регионах создаются искусственные сложности. Нужно облегчать процедуру открытия офисов. Также важно повышать общую финансовую грамотность населения и тем самым стимулировать работу в безналичной форме, а не заставлять все время использовать наличность.

В 2006 году около 60,5 млн человек (42% россиян) не имели возможности пользоваться современными банковскими услугами (в том числе ипотечными кредитами, кредитами на развитие малого бизнеса), тогда как в странах — новых членах Евросоюза — они доступны примерно 75% населения.

Надзор

За последние годы служба надзора Центрального банка значительно повысила планку своих требований. Они в основном соответствуют мировым стандартам, хотя у банковского сообщества есть серьезные претензии. Скажем, регулятор, безусловно, обязан контролировать системные риски. Поскольку они не исходят от малых банков, требования к ним могут быть иными, менее жесткими. У нас же дело доведено до абсурда — к примеру, все банки обязали иметь заместителей председателя правления по внутреннему контролю — даже те, где работают лишь 15–20 человек.

Ассоциация российских банков исходит из того, что надзор — это не цель, а инструмент развития банковской системы. Он необходим не только клиентам, но и самим банкам и всем добросовестным участникам рынка, если с его помощью обеспечиваются

такие условия конкуренции, которые не позволяют использовать недобросовестные методы, мошеннические и криминальные схемы, ущемляющие интересы других участников рынка.

В России, с одной стороны, перебор с надзором, а с другой — нехватка контроля. Такое противоречие характерно для низкого уровня культуры управления. Регулирование финансового рынка во многом похоже на управление дорожным движением. Если сравнить, как обеспечивается безопасность на дорогах у нас и за рубежом, разница будет существенная. На западных дорогах созданы все условия, чтобы минимизировать риски и обеспечить участникам дорожного движения максимальную безопасность. Полицейские выявляют злостных нарушителей и помогают тем, кто правил не нарушает. Если у законопослушного водителя возникают нештатные ситуации, ему действительно помогают. Например, в Германии в сильный снегопад, если мороз и пробки, определенные службы развозят нуждающимся и чай, и бензин. Иными словами, цель системы безопасности и надзора — отсечь самых одиозных участников движения, защитить 99% нормальных от 1% ненормальных.

Наша система надзора настроена на иное — она пытается быть направленной на всех. Ее цель — не столько безопасность участников рынка, сколько удобство регулирования. Поскольку ресурс у любой системы ограничен, шансы у 1% самых наглых и отъявленных нарушителей оказываются высокими, а у случайных нарушителей и даже добросовестных участников высоки риски стать объектом этого «повышенного надзора». То есть философия совсем другая!

Банки сетуют на неоправданно обширный объем информации, который нужно представлять в десяток компетентных структур — в Федеральную налоговую службу, Федеральную службу по финансовому мониторингу, антимонопольное ведомство, Роспотребнадзор, Минздравсоцразвития и др. Дублируются фактически одинаковые сведения, что ложится тяжелым грузом на банки и отражается на процентной ставке, повышается стоимость банковских услуг. Нередко больше сотрудников занимается отчетностью, чем собственно банковской деятельностью.

Кредитование

С начала нынешнего десятилетия вплоть до 2008 года экономика России, включая ее банковскую систему, развивалась достаточно

высокими темпами. Но мы, к сожалению, не использовали имевшиеся благоприятные обстоятельства, чтобы изменить систему управления, попытаться подалеже уйти от «распределительной экономики» советского типа. Мы не добились перехода к системе управления, свойственной цивилизованной рыночной экономике, которая опирается на механизмы диверсифицированного кредитования. Объем средств, находящихся в распоряжении государства, у нас за последние 6–7 лет вырос многократно и в 1,5–2 раза превышает объем кредитного оборота. В других странах мы видим прямо противоположное соотношение: сумма в кредитном обороте превосходит объем средств, распределяемых государством, в 10 и более раз.

Банки держались на «голодном пайке», внутренних источников, тем более долгосрочных, остро не хватало. Сбережения населения — это в основном «короткие» деньги, люди, как правило, кладут их в банк на 1–3 года⁵. И предприятия тоже предпочитают короткий срок. В начале 2009 года 52% всех выданных кредитов составляли кредиты до года. Доля кредитов предприятиям составила мизерные 8%, и только 18% из них пришлось на кредиты свыше трех лет. Для сравнения: в странах ЕС кредиты свыше трех лет составляют 52%. То есть чрезвычайно актуальна была проблема «длинных» денег, так необходимых для технологической модернизации промышленности.

В России в кредитном обороте не задействованы традиционные для других стран источники «длинных» денег — средства государственных и негосударственных фондов (пенсионных, социальных, страховых), Банка развития, Инвестиционного фонда, бюджетные средства. Этот вопрос остается предметом споров банковского сообщества с финансовыми властями. Типичные вопросы противников: где гарантия, что деньги будут в срок, в полном объеме и с приростом возвращены? Как выбирать банки? Как нейтрализовать произвол чиновников?

Выход есть. Например, можно проводить специальные аукционы по размещению в депозиты временно свободных бюджетных средств. И поручить это «финансовой тройке» — территориальным управлениям Центробанка, казначействам и региональным комитетам по финансам. Эти ведомства разнонаправленные, поэтому возможность сговора между ними минимальна. Безусловно, гарантию

⁵ Более того, эти вклады, согласно статье 837 Гражданского кодекса РФ, также фактически являются вкладами до востребования, так как могут быть изъяты в любой момент.

сохранности государственных денег, пущенных в кредитный оборот, предусмотреть тоже необходимо, но это уже вопрос к законодателям и правоохранительным органам. На рынке межбанковского кредитования целесообразно создать единую торговую площадку под эгидой Центробанка и АРБ. И ввести жесткую норму: получил кредит — сразу направляешь в свой территориальный расчетный центр распоряжение о беспорном списании средств с корреспондентского счета, если обязательство по сделке не будет выполнено. Такой опыт уже есть в Саратовской области.

Необязательно, чтобы все временно свободные государственные средства напрямую шли в банки. Большое значение имеет развитие финансового рынка, который является для банков источником ресурсов и капитала. Целесообразно на фондовом рынке запустить новый механизм — инфраструктурные облигации, выпускаемые, например, под реализацию проектов Инвестиционного фонда. Они станут мощным аккумулятором средств частного капитала. Часть средств Пенсионного фонда уместно вкладывать в ипотечные ценные бумаги.

Еще одна возможность увеличения средств в обороте — кредитование отраслей, корпоративных и частных клиентов под залог земли и недвижимости. По данным Минфина, в 2007 году больше всего кредитов приросло в сфере недвижимости (прирост на 80%!), банки, выдавшие слишком много кредитов, обеспеченных недвижимостью, сильно страдают во время финансового кризиса⁶.

При дефиците кредитных ресурсов внутри страны банки и организации устремились на внешние рынки. За 2002–2008 годы корпоративный долг вырос в 10 раз, долг банков — в 14 раз. Подобная ситуация сложилась еще и потому, что мы провели полную либерализацию валютного законодательства, «забыв» сделать то же с внутренним рынком кредитования. В 2008 году иссяк и этот источник, а у банков возникли большие трудности с перекредитованием за рубежом.

За 2001–2007 годы объем кредитования увеличился в 9 раз, а объемы кредитов физическим лицам — в 34 раза. Такие темпы внушали оптимизм, но и породили опасение, что они могут привести к нестабильности. И все же риски у нас пока в другом — кредитование продолжает отставать по масштабам и не соответствовать потребностям страны. И по абсолютным, и по относительным показателям.

⁶ http://www.arb.ru/site/v2/download/files/19_Kudrin.doc

В сравнении с ситуацией 2000 года, когда кредиты населению были практически недоступны, конечно, это был бум. Если же подходить к нашим достижениям с мировыми мерками, они весьма скромны. Так, в 2006 году в России кредиты физическим лицам составляли 8,3% ВВП, тогда как в Польше – 28, в Чехии – 32, в Венгрии – 40, в ЕС – 52, в США – 74% ВВП.

Только начало расправлять крылья автокредитование. Кредитные карты, если не брать Москву, оставались экзотикой. С огромными трудностями пробивала путь на рынок ипотека. Даже после удвоения за 2001–2007 годы выданных ипотечных кредитов мы все еще находились на уровне 2% ВВП. Для сравнения: ипотечные кредиты в Нидерландах достигли 111% ВВП, в Швейцарии – 102, в Великобритании – 83, в США – 64, в Германии – 51, в Латвии – 11, в Эстонии – 16, на Украине – 3% ВВП. Аналогичная картина была и по ипотечным кредитам на душу населения в 2007 году: в России – 134 евро, в США – 212 тыс., в Швейцарии – 54 тыс., в Нидерландах – 32 тыс., во Франции – 12 тыс. Имея отставание в 300–1500 раз, мы пугали себя ипотечным кризисом в США! До него еще надо дорасти (рис. 3), максимально развивая кредитование, учитывая риски, приведя требования к банкам в соответствие со здравым смыслом.

Важно и то, что интенсивный рост банковской системы, активы которой к 2008 году выросли до 61% ВВП, фактически прошел стороной от главного направления развития экономики – увеличения инвестиций в инфраструктуру и модернизацию предприятий. Усилия банков по наращиванию потребительского кредитования при отсутствии «длинных» вложений существенно ускорили рост импорта и в меньшей степени – производство отечественной продукции. Россияне приобретали в кредит в основном иномарки, бытовую технику, мебель, компьютеры иностранного производства. Нам предстоит переломить ситуацию.

Иностранный капитал в российских банках

Первым банком с участием иностранного капитала на территории России стал Международный московский банк (ныне «ЮниКредит»), созданный в 1989 году специальным Постановлением Совета Министров СССР. Его акциями, помимо Внешэкономбанка, Промстройбанка и Сбербанка, в равных долях владели итальянский, немецкий, австрийский, французский и финский банки. По данным ЦБ,



Рисунок 3. Годовой темп прироста (%) и объемы ипотечных кредитов (% ВВП) по странам в 2008 году

в 1997 году в России работали 152 банка с иностранным участием в капитале, в 1998 году – 139, на начало 2000 года – 133, на 1 сентября 2005 года – 131 (из них 40 – со 100-процентным иностранным участием). А на 1 марта 2009 года – 226 кредитных организаций, в том числе 78 организаций со 100%-м иностранным капиталом, 25 организаций – свыше 50%.

На 1 июля 2005 года совокупная сумма долей в уставных капиталах банков с участием нерезидентов составила 6,9% уставного капитала всех российских банков⁷. В 2007 году, как отмечалось выше, доля иностранцев в капитале российских банков составляла уже 15%,

⁷ Ведомости. 21 ноября 2005 года. <http://www.banki.ru/news/daytheme/?ID=103283>

а сейчас превышает 26%. Не опасно ли это для государства? Надо иметь в виду, что это не иностранные филиалы, а российские банки с иностранным участием, которые зарегистрированы по нашим законам и подчиняются ЦБ. Они входят в Ассоциацию российских банков, являются активными участниками рынка, привносят новые технологии и западный опыт. Иностранная «свежая кровь» в банковском капитале позволила повысить капитализацию.

Но есть и риски – широкая финансовая экспансия может повредить экономической безопасности и независимости России, как произошло в некоторых странах Восточной Европы. Можно провести аналогию с чрезмерно либеральной раздачей гражданства. Если 1,2 млрд китайцев захотят переехать в Россию и получают гражданство, то она может перестать быть Россией. Впрочем, в банковской сфере уровень в 20–30% находится на грани допустимого.

Есть и еще один нюанс: ни одна развитая страна не пускает к себе иностранный капитал, не выдвинув встречные требования на симметричную долю участия своего капитала в соответствующей стране. Мы же, имея свыше 20% зарубежного капитала, не обеспечены паритетным участием нашего банковского капитала в соответствующих странах. Нам длительное время под различными предложениями не давали возможности открыть в ЕС новый, а не дочерний банк. С большим трудом это удалось – была открыта «дочка» Первого чешско-русского банка.

С иностранным капиталом остро стоит вопрос симметрии. Если капитал иностранного банка, пришедшего в Россию, соизмерим с капиталом всей банковской системы нашей страны – это очень серьезно. А, скажем, с любым белорусским банком такой проблемы нет.

2008 год – глобальный кризис

2008 год стал для банковской системы России одним из наиболее сложных в ее двадцатилетней истории. Она в очередной раз подверглась серьезной проверке на прочность. В сентябре в результате резкого обострения мирового финансового кризиса ситуация в российской экономике изменилась. Начался мощный отток частного капитала, резко упали цены на акции на фондовых биржах, российские компании и банки оказались отрезанными от иностранных источников финансирования. Ухудшилась ситуация с ликвидностью, некоторые банки стали задерживать платежи и выдачу средств с вкладов населения. В результате нараставшего недоверия банков друг к другу

резко снизились объемы операций межбанковского кредитования. Из-за стремительного падения мировых цен ухудшилось финансовое положение производителей экспортной продукции.

По мнению министра финансов А.Л. Кудрина, вызовы, с которыми столкнулась российская финансовая система в октябре-ноябре 2008 года, могли привести к банкротству всех ведущих банков и общему коллапсу банковской системы. Ведь в 1998 году проблемы в десятки раз меньшие привели к ликвидации крупнейших банков. Тогда отток капитала, который обусловил дефолт и девальвацию, составил 10 млрд долларов. Этого оказалось достаточно, чтобы обвалить всю финансовую систему России. А с сентября 2008 года по январь 2009 года из страны ушло около 200 млрд долларов⁸.

Для предотвращения массового банкротства банков Центральный банк дважды снижал нормативы обязательных резервов, значительно расширил перечень банковских активов, которые он принимал в залог при рефинансировании банков. Были внесены изменения в законодательство, которые позволили ЦБ предоставлять банкам кредиты без обеспечения – как временную меру. В 2009 году доступ к ним имели 116 банков. Центральные банки других стран применяют такой беззалоговый инструмент рефинансирования, но не на длительный срок, и если банк обращается к кредитору последней инстанции (ЦБ) дважды за короткий срок, то включается «желтая лампочка». То, что Центральный банк РФ в условиях кризиса выдавал кредиты на один, три, девять месяцев, – это уже наша специфика.

Кроме того, Банк России стал заключать с банками соглашения, в соответствии с которыми он может компенсировать до 90% убытков банка-кредитора, возникающих при межбанковском кредитовании⁹. В начале 2009 года такие соглашения были подписаны с 13 крупнейшими банками, а в очереди стояли еще 369. В марте 2009 года межбанковские кредиты в рамках таких соглашений получали 128 банков¹⁰. При этом общий объем задолженности в среднем за март составил около 23 млрд рублей. И был зафиксирован только один «страховой» случай, когда банк-заемщик своевременно не вернул межбанковский кредит банку-кредитору. В соответствии с соглашением Центробанк

⁸ http://www.arb.ru/site/v2/download/files/19_Kudrin.doc

⁹ Закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» от 13 октября 2008 года № 173-ФЗ, ст. 3.

¹⁰ http://www.arb.ru/site/v2/download/files/17_Ignatiev.doc

разместил в банке-кредиторе «компенсационный» депозит, который через 5 дней был возвращен ЦБ после погашения просроченной задолженности банком-заемщиком. Это — также временная мера, позволяющая поддержать межбанковский рынок в условиях кризиса. В нормальных условиях она не применяется, так как стимулирует банки заключать избыточно рискованные сделки при кредитовании других банков.

Меры, своевременно принятые Центральным банком и правительством, позволили избежать глубокого кризиса финансовой системы. Ситуация в банковской системе стабилизировалась. Отток вкладов населения из банков достиг максимума в октябре 2008 года (6%) и практически прекратился в ноябре, а в конце декабря возобновился приток. Банки своевременно выполняли свои обязательства перед вкладчиками, клиентами и внешними кредиторами. По данным Минфина, с 1 октября 2008 года до середины марта 2009 года банки погасили 50 млрд долларов внешней задолженности.

С 2008 года Центральный банк вместо отзыва лицензий стал использовать санацию, если финансовые параметры переставали отвечать требованиям регулятора не по вине самого банка, а в силу внешних объективных факторов. Это удачное решение помогло стабилизировать ситуацию на рынке. Ведь каждый дефолт мог стать поводом для панической волны: всем известно, что механизм банкротства тяжел, кредиторы и клиенты не вполне защищены. При санации подобные риски не возникают: организация, выступающая санатором, берет на себя управление банком. На клиентах все происходящее не отражается, обязательства перед ними выполняются в полном объеме. Агентство по страхованию вкладов (АСВ)¹¹ взяло под санацию 15 банков. Еще 15 банков было продано за символическую плату — за 1 рубль или за 1 тыс. рублей¹².

Ожидание девальвации не только усилило отток капитала, но и создало дополнительное давление на валютном рынке. ЦБ не пошел на езкую, одномоментную девальвацию, считая, что она может привести к банкротству многих банков и компаний, спровоцировать новую волну оттока вкладов населения из банков. Девальвация,

¹¹ Агентство по страхованию вкладов создано в январе 2004 года на основании Закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ.

¹² http://www.arb.ru/site/v2/download/files/19_Kudrin.doc

как об этом объявил ЦБ, была постепенной и управляемой. Она началась 11 ноября 2008 года и закончилась 23 января 2009 года. С этого дня была установлена верхняя граница стоимости бивалютной корзины на уровне 41 рубль, что при курсе 1,3 доллар за 1 евро соответствовало примерно 36 рублям за 1 доллар.

С момента обострения мирового финансового кризиса и до завершения девальвации рубля рублевые накопления массово перетекали в валютные активы. По данным ЦБ, доля валютных депозитов в общем их объеме на 1 октября 2008 года составила 14%, на 1 января 2009 года — 26, на 1 февраля — 34, на 1 апреля 2009 года — 33%. А объем наличной иностранной валюты вне банковской системы, по оценкам ЦБ, с 1 октября 2008 года по 1 февраля 2009 года увеличился примерно на 38 млрд долларов, после 1 февраля рост прекратился¹³.

«Цена» принятых мер — уменьшение золотовалютных резервов на 200 млрд долларов. Финансовые власти сочли это вполне приемлемым...

Антикризисный план России можно охарактеризовать как социально ориентированный. А антикризисный план, к примеру, Китая был направлен на создание и развитие инфраструктуры, что вело к созданию рабочих мест, максимальному мультипликативному эффекту, стимулировало другие отрасли экономики и спрос на сырье (*табл. 2*). Российское правительство в нефинансовом секторе предпочло прямую селективную поддержку «избранных компаний», стимулировало предложение, банки действовали только как агенты. Правильнее было бы стимулировать спрос, экономическую активность через банковскую систему, что создало бы дополнительную ответственность для банков.

В середине 2009 года Россия на преодоление кризиса направила 195 млрд долларов (11% ВВП), а США — 937 млрд (6,5%), Китай — 586 млрд (13,9%), Великобритания — 103 млрд (3,7%), Германия — 29 млрд (0,8% ВВП).

Кризис доверия. Разрушительная сила паники

Ситуация конца 2008 года наглядно продемонстрировала, как много значит для общества уровень финансовой культуры. Когда люди, как слепые котятка, начинают хаотично метаться при появлении

¹³ http://www.arb.ru/site/v2/download/files/17_Ignatiev.doc

Таблица 2

**Структура антикризисных планов России и Китая в середине 2009 года,
% к итогу**

| Россия | | Китай | |
|-------------------------------------|----|------------------------------------------|----|
| Поддержка производственного сектора | 31 | Транспортная инфраструктура | 42 |
| Поддержка финансового сектора | 29 | Инфраструктурные проекты | 24 |
| Социальные программы | 26 | Строительство жилья | 12 |
| Гарантии | 7 | Реконструкция после землетрясения | 12 |
| Строительство жилья | 5 | Субсидии на покупку зерна и оборудования | 5 |
| Инфраструктурные проекты | 2 | Реформа НДС | 5 |

Источники: Правительство РФ, HSBC.

малейших колебаний на финансовом рынке, это неизбежно материализуется в самых худших инфляционных проявлениях, негативно сказывается на стоимости национальной валюты. К примеру, в Канаде, Австралии, Швеции и многих других странах курс национальных валют упал по отношению к мировым на 40% и более. Однако это не вызвало паники, почти не повлияло на рост инфляции и потребительских цен. Наоборот, в некоторых из этих стран даже были риски дефляции.

У нас же стоило произнести слово «девальвация», пусть даже с добавлением «плавная», как началась настоящая паника, многократно возросли негативные ожидания. В сентябре-октябре 2008 года обороты в банках упали в 2–3 раза. Люди изымали вклады, прятали их «под матрацы» или конвертировали в иностранную валюту. Юридические лица также хаотично изымали или переводили свои депозиты из одного банка в другой. Паника возникла почти на пустом месте: средства отзывались и из тех банков, которые проводили достаточно взвешенную политику, чувствовали себя вполне уверенно, а некоторые — даже располагали избыточной ликвидностью.

Почему паника оказалась столь масштабной, переходящей во всеобщий психоз? Из-за низкого уровня финансовой культуры

мы ухитрились сами себя втянуть в губительный цикл. Сработала и российская «генетическая память», которая всякий раз подсказывает: если происходят какие-то колебания, то лучше «бежать» от рубля. У людей не было уверенности, что накопленные резервы правительство использует на поддержку банковской системы и в интересах вкладчиков. Хорошо, что уже действует система страхования вкладов. Но Агентство по страхованию вкладов и механизм гарантирования работают сравнительно недавно. Проверить их эффективность на практике смогли, слава Богу, немногие вкладчики, случаи, когда надо было прибегать к возврату денег через АСВ, носили единичный характер. А общий уровень финансовой культуры в стране оказался настолько низким, что многие люди, даже образованные, до сих пор не знают, что их вклады на сумму до 700 тыс. рублей на 100% гарантированы государством. Независимо от того, в каких конкретно банках эти средства размещены.

Можно сказать, что в уровне доверия национальной валюте проявляется интегральное доверие общества к финансовой политике в целом. Эту психологическую составляющую нельзя сбрасывать со счетов. В кризисные моменты она оказывается если не определяющей, то соизмеримой по значимости с экономическими факторами, которые ведут к раскрутке инфляции, падению курса национальной валюты, остановке кредитования и в конечном итоге к параличу производства. На этот принципиальный момент не обращается должного внимания.

На психологические факторы доверия/недоверия ощутимо влияют прозрачность и понятность поведения финансовых властей, доступность изложения ими своей политики. В контексте дефицита доверия к проводимой финансовой политике предстоит выработать общественный консенсус, основанный на доверии друг к другу, на демократических институтах, отказе от искусственного разжигания противоречий, на механизмах прямого и обратного влияния общества и власти друг на друга. Пора перестать культивировать систему управления, в которой глобальные проблемы решаются на уровне «междусобойчиков», а все остальное общество, включая участников рынка, узнает о многих «гениально» принятых решениях постфактум и зачастую с немалым удивлением.

Сильное и устойчивое общество основано на прочных обратных связях. В нем должна быть предельно компактная и эффективная,

некоррупцированная государственная вертикаль управления, а параллельно с ней – диверсифицированная горизонталь связей, в первую очередь экономических. Они строятся в постоянном диалоге регуляторов с регулируемыми, клиентов – с банками, банков – друг с другом. Позитивная сторона мирового финансового кризиса состоит в том, что власти, кажется, постепенно приходят к осознанию необходимости такого диалога. Но пока не научились вести его глубже, чем на первом уровне элиты бизнеса...

УРОКИ КРИЗИСОВ

Интервью с **Сергеем Владимировичем Алексашенко**

Биографическая справка

– январь 1990 года – апрель 1991 года – ведущий специалист Комиссии по экономической реформе Совета Министров СССР (Комиссии Л.И. Абалкина). Летом 1990 года участвовал в подготовке программы «500 дней»;

– май 1993 года – март 1995 года – заместитель министра финансов, отвечал за макроэкономическую и налоговую политику, бюджетное планирование;

– с апреля 1995 года – президент Российской ассоциации валютных бирж;

– декабрь 1995 года – сентябрь 1998 года – первый заместитель председателя Центрального банка, отвечал за денежную и валютную политику. В сентябре 1998 года вышел в отставку после назначения председателем ЦБ Виктора Геращенко;

– в 2000–2004 годах – заместитель генерального директора холдинга «Интеррос», затем управляющий директор;

– в 2004–2006 годах – президент компании «Антанта Капитал»;

– в 2006–2008 годах – президент «Merrill Lynch Россия»;

– с декабря 2008 года – директор по макроэкономическим исследованиям Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики.

– Сергей Владимирович, в конце 1991 года Россия унаследовала «осколки» бывших союзных органов. Что нам досталось от Госбанка СССР?

– Республиканская контора Госбанка СССР, которая была сугубо техническим, «территориально-бухгалтерским» придатком мощной структуры, выполнявшей весьма специфические функции центрального банка в плановой экономике. Естественно, российская контора не занималась и не умела заниматься денежной политикой, методологической работой, банковским надзором. И вдруг на этих людей свалились функции Центрального банка самостоятельного, независимого государства. Конечно, они к этому не были готовы. Подобная

ситуация была и в других российских республиканских ведомствах, которые стали «главнее» союзных — своих бывших кураторов и начальников. Выход был в срочном слиянии, которое проходило по-разному. Поскольку в каждом союзном министерстве была своя команда, а в республиканском — своя, шло «перетягивание каната». Где-то побеждали одни, где-то — другие. Победители, как правило, получали все, проигравшие исчезали, но лучших специалистов приглашали в новый федеральный орган власти. Так было и в Центральном банке России, где должности руководителей департаментов и свои прежние кабинеты заняли многие бывшие профессионалы из Госбанка СССР.

Первым председателем Госбанка РСФСР — Центрального банка РСФСР — Центрального банка РФ в 1990—1992 годах был Георгий Матюхин. В 1992 году его сменил Виктор Геращенко. В 1994—1995 годах обязанности председателя исполняла Татьяна Парамонова, а с 8 по 22 ноября 1995 года — Александр Хандруев. Затем председателем ЦБ стал Сергей Дубинин, после его отставки в 1998 году вновь вернулся Геращенко, которого в 2002 году сменил Сергей Игнатьев.

— Председатели приходили и уходили. А как менялись положение и политика ЦБ?

— В любой стране мира центральный банк должен координировать свои действия и политику с экономическими и политическими ведомствами. Необходимо нормальное, рабочее общение с Министерством финансов и Министерством экономики. Банк должен учитывать их стратегию, понимать, куда идет страна, какие задачи предстоит решать на каждом этапе. У нас, пока шел болезненный процесс «вырезания тела» России из Советского Союза, вплоть до «черного вторника» 1994 года, Центробанк был наиболее независимым и от исполнительной, и от представительной власти. Не просто независимым, а, я бы сказал, «отвязанным». Судите сами: в 1993—1994 годах и даже в начале 1995 года мы в Министерстве финансов не имели данных о состоянии его баланса, о размахах его операций. Ситуацию временами спасали трехсторонние совещания МВФ, ЦБ и Минфина. Лишь на них представители правительства узнавали о том, какую денежную политику намерен проводить Центральный банк, и о положении дел в нем на последнюю отчетную дату — как правило, двухмесячной давности.

Центральный банк в это время согласовывал свои действия с правительством только в том случае, если считал нужным это сделать. Но чаще сам принимал многие решения и реализовывал их.

Например, сохранял систему, в которой каждый центральный банк стран СНГ выпускал столько безналичных рублей, сколько считал необходимым, и все эти деньги имели одинаковую силу. Чем интенсивнее республика эмитировала рубли, тем больше она выигрывала от инфляции. Такая вакханалия продолжалась до середины 1993 года, пока Геращенко наконец не отделил российский рубль от рублей, которые ходили на территории СНГ, не перевел центральные банки бывших союзных республик на корреспондентские счета и... создал систему так называемого «технического» кредитования, предоставляя своим коллегам кредиты.

Для российских предприятий и отраслей Центробанк ввел «централизованные» кредиты, то есть кредитовал их напрямую, используя коммерческие банки лишь как технических агентов. Виктор Геращенко был убежден, что следует кредитовать сельское хозяйство, поэтому выдавал деньги Россельхозбанку, а тот финансировал аграрно-промышленный комплекс, выделяя ему беспроцентные и безвозвратные кредиты на закупку горюче-смазочных материалов и другие нужды.

— Директора предприятий в то время называли, сколько нужно заплатить чиновникам Центробанка, чтобы получить «централизованный» кредит. Это соответствовало истине?

— Расценок не знаю, но готов согласиться, что так и было. Когда я работал в Центральном банке, тоже ходили подобные слухи. Я бы сказал, что тогда они были сильно преувеличены хотя бы потому, что в это время Центробанк уже таких кредитов не выдавал.

— Отношения Центрального банка и Минфина очень важны при выработке макроэкономической политики. Как они складывались в 1990-е годы?

— К середине 1993 года большинство реформаторов «первой волны», пришедших в правительство в конце 1991 года вместе с Егором Гайдаром, по разным причинам покинули свои посты. В правительство были привлечены руководители, которые не отличались желанием продолжать начатые экономические преобразования (Олег Сосковец, Олег Лобов, Александр Заверюха и другие), и своими действиями в начале 1993 года они поставили под сомнение продолжение экономических реформ. А Верховный Совет РСФСР находился в открытой конфронтации с президентом и правительством, регулярно принимал законы, толкавшие страну в пропасть гиперинфляции (дефицитный бюджет, законы об индексации пенсий и зарплат

обязывали Центральный банк предоставлять «централизованные» кредиты и безмерные кредиты правительству).

В этой ситуации ответственность за финансовую политику¹ ложилась на Минфин, который пытался не дать ситуации выйти из-под контроля и инициировал действия правительства, направленные на нормализацию государственных финансов. Министр финансов Борис Федоров собрал в Минфине специалистов, которые отвечали за формулирование и проведение в жизнь финансовой политики (Сергей Дубинин, Андрей Казьмин, Олег Вьюгин, Андрей Вавилов – в этой команде посчастливилось работать и мне).

После отставки Бориса Федорова в январе 1994 года Минфин продолжал играть эту же роль под руководством Сергея Дубинина. К сожалению, с конца 1994 года, после того как и Дубинин был отправлен в отставку, Минфин стал постепенно отказываться от роли ведомства, отвечавшего за финансовую политику государства, сконцентрировал свои усилия исключительно на планировании и исполнении бюджета. В результате к 1998 году Минфин, превратившись в «министерство казны», постепенно утратил способность не только к формулированию, но даже к обсуждению проблем макроэкономической политики. А иного ведомства в правительстве, готового взять на себя эти функции, не нашлось. Возможно, это стало одной из причин того, что летом 1998 года правительство было не способно адекватно оценивать ситуацию и реагировать на нее.

– Что изменилось после принятия в апреле 1995 года новой редакции Закона «О Центральном банке РФ (Банке России)»²?

– Это стало знаковым событием. Прежде в Конституции была лишь запись о независимости Центрального банка. А в новой редакции Закона она была оформлена. Также были достаточно подробно прописаны механизмы принятия решений, назначений, основные инструменты и методы проведения банком денежно-кредитной политики, регламентирована организация наличного денежного обращения, раскрыты вопросы банковского регулирования и надзора.

¹ Финансовая политика – использование государственных финансовых ресурсов, регулирование доходов и расходов, формирование и исполнение государственного бюджета, налоговое регулирование, управление денежным обращением, воздействие на курс национальной валюты.

² Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» от 26 апреля 1995 года № 65-ФЗ.

Были определены взаимоотношения банка с органами государственной власти, с кредитными организациями. У Центрального банка появилась обязанность регулярно отчитываться перед Госдумой об основных направлениях денежной политики.

Законы «О Центральном банке» и «О банках и банковской деятельности» заложили хорошую основу для цивилизованной работы Банка России, для банковского регулирования. К тому времени в Центральном банке уже были налажены система регистрации, сбор балансов, отчетности. Начали формироваться зачатки банковского надзора, но еще не было надзорных требований, работы по санации банков, отзыву лицензий. И не потому, что не хотели. Банковский надзор – это не учебник, который достаточно прочитать и внедрить у себя в стране, он основан на опыте специалистов, которых у нас не было. В СССР не существовало коммерческих банков, поэтому никто не понимал, как вести надзор, тем более по всем направлениям.

– Вернемся к делам и заботам Минфина. Расходы бюджета расписаны по получателям. Проблема в том, чтобы иметь для этого средства...

– И тут самой большой бедой была неспособность государства обеспечить налоговые поступления, достаточные для финансирования всех расходных обязательств. Поэтому исполнение бюджета хронически зависело от источников финансирования его дефицита – средств от приватизации государственного имущества, продажи государственных краткосрочных облигаций (ГКО), кредитов ЦБ правительству.

Собираемость налогов в любой стране является показателем политической воли правительства. Россия не смогла справиться с младенческой болезнью, первые симптомы которой проявились еще на заре реформ, в 1992 году, – страна не научилась платить и собирать налоги. Можно вести длительные дискуссии о тяжести налогового бремени в России, о невозможности для производителя платить все установленные налоги, но это делу не помогает. Кризис 1998 года наглядно продемонстрировал, что не может нормально существовать государство, которое не в состоянии собирать налоги, чтобы профинансировать расходы на свое существование. Налоги возникли вместе с государством, и исчезнуть они могут только вместе с ним. Есть страны без армии, без собственной национальной валюты, без своих радио и телевидения, но стран без налогов не существует.

В России налоговые ставки могли обеспечить более существенные поступления в бюджет, но своими решениями руководство страны сделало недостижимыми даже те скромные цели по повышению налоговых поступлений, которые ставились в бюджете.

– **Назовите эти решения.**

– Пожалуйста. Первое – массированное освобождение предприятий и организаций спортсменов, ветеранов, церкви от уплаты таможенных платежей при импорте товаров. Второе – снижение акцизов на легковые автомобили для каждого отдельного завода под давлением их директоров. Третье – принятие постановления об особенностях исчисления затрат в газовой промышленности, в результате чего бюджет недосчитался примерно 500 млрд рублей. Четвертое – поощрение внебюджетных отраслевых фондов, которые формировались за счет уменьшения прибыли. Контроль за сбором и расходованием этих средств наладить не удалось, выполнение положения Указа Президента РФ № 1004³ об ограничении размеров таких фондов и их консолидации в бюджете было заблокировано. Пятое – предоставление «влиятельным» директорам по решению президента и правительства налоговых отсрочек и налоговых кредитов на сотни миллиардов рублей.

Фактически государство не выполняло ключевую функцию – фискальную, то есть не обеспечивало устойчивое финансирование своего функционирования. Налоговые органы продолжали использовать процедуры, действовавшие еще в советский период, координация деятельности налоговых инспекций, налоговой полиции и Минфина оставалась крайне слабой.

Конечно, можно решать проблемы государства за счет печатного станка – печатать столько новых рублей, сколько предусмотрено в очередном плане или законе. Правда, за этим следуют рост цен и падение курса рубля. Эмиссионное решение российских проблем было совершенно бесперспективным. Единственный путь, который мог оздоровить экономику, – жить по средствам, тратить только то, что удастся собрать. Но для правительства до 1994 года привычным было финансирование расходов бюджета за счет увеличения заимствований у Центробанка. Однако в 1994 году кредит доверия правительству был исчерпан. Когда квартальный кредит ЦБ

³ Указ Президента РФ «О некоторых вопросах налоговой политики» от 23 мая 1994 года № 1004.

на финансирование дефицита бюджета был использован за 40 дней, на рынке образовался относительный избыток рублевой массы. Как следствие, ускорилось обесценение рубля по отношению к доллару, резко сократился спрос на шестимесячные государственные обязательства и вырос спрос на трехмесячные.

– **Это была прелюдия «черного вторника»?**

– При проведении Центральным банком активной политики на валютном рынке первостепенное значение имеют своевременность и полнота получения информации лицами, принимающими решения относительно курсовой и денежной политики. Печальным фактом того времени явилось то, что результаты эмиссионной политики Центрального банка были неизвестны его сотрудникам, отвечавшим за проведение курсовой политики. Это в полной мере касалось и событий июля-августа 1994 года. Столь мощное давление на рубль, которое проявилось в сентябре 1994 года, оказалось для них абсолютно неожиданным, и, видимо, по этой причине не все решения, принимавшиеся тогда, полностью соответствовали ситуации.

До «черного вторника» в России de facto существовал режим плавающего курса рубля. Но в России всегда был силен фактор сезонности, причем по многим направлениям: например, спрос на иностранную валюту повышается в январе и августе-сентябре, а ее предложение растет в апреле-мае и декабре. Поэтому ничего удивительного в появившемся в конце августа спросе на валюту отмечено не было, и ЦБ начал продавать доллары, одновременно сдерживая движение курса. Однако незнание реального положения дел привело к тому, что потери валютных резервов росли каждый день (они снизились с 6,5 млрд долларов на 1 июля до 3,8 млрд долларов к 10 октября), а давление на рубль не прекращалось, несмотря на его быструю девальвацию.

После эмиссионной накачки экономики во второй половине лета и под воздействием опять-таки сезонного спроса на иностранную валюту снижение курса рубля начало постепенно набирать скорость. Если в августе рубль упал на 6,6%, за первые две декады сентября – еще на 6,3, то за третью декаду месяца – на 12,8, а за первую неделю октября – на 16,8%. В отдельные дни курс рубля снижался на 5–6%. Но это не могло успокоить участников рынка, в азарте продолжавших «давить» на рубль. И он рухнул!

В этой ситуации 11 октября ЦБ предоставил свободу рынку в поиске равновесного курса и прекратил долларские интервенции. Курс

доллара подскочил настолько, что в тот же день стало понятно: его обратное движение неизбежно. Остановить падение курса рубля на торгах могло только вмешательство ЦБ, что он и сделал. На следующий день курс рубля пошел вверх, но головы руководителей Минфина (Сергея Дубинина) и Центрального банка (Виктора Герашенко) полетели.

– **Был ли извлечен урок из «черного вторника»?**

– Правительство поняло, что он не случаен, откровенно слабая денежная политика с активным кредитованием бюджета за счет ЦБ способна привести страну на грань катастрофы. Поэтому Минфин предложил с 1995 года отказаться от кредитов Центрального банка — это было важнейшее решение для всей последующей макроэкономической истории России, позволившее стабилизировать ситуацию на валютном рынке.

Впервые начали формировать бюджет (на 1995 год), в котором из источников финансирования исключили кредиты Центрального банка. Правительство убеждало оппонентов в Госдуме в том, что это возможно и следует ожидать снижения инфляции, а значит, нужно закладывать в бюджет чрезвычайно консервативные прогнозы по его доходам. Минфин согласовывал расходы различных ведомств, что позволило сократить излишние расходные статьи. Общими усилиями правительства и Думы такой бюджет удалось составить. Принимался он поэтапно: отдельно на I квартал, а затем на весь год. Раньше не успели. Уже со II квартала 1995 года Центральный банк перестал кредитовать правительство, и инфляция стала резко снижаться: в 1994 году по месяцам она менялась от 13 до 20%, в январе 1995 года составляла 20% (в месяц!), а к декабрю 1995 года упала ниже 10% и далее продолжала снижаться.

За первые годы независимой России бюджет 1995 года оставался единственным выполненным по уровню доходов и расходов в соответствии с Законом «О федеральном бюджете». Более того, в конце года удалось принять поправки к этому закону, в котором распределялись дополнительно полученные доходы.

– **Как отреагировала экономика на отказ от использования денежной эмиссии для финансирования дефицита бюджета?**

– Деньги постепенно стали восстанавливать свою ценность, их количество в экономике росло быстрее, чем цены. Опыт 1995 года, когда главным каналом роста денежного предложения были покупки иностранной валюты Центральным банком, позволял надеяться

на то, что и в последующие годы денежная политика будет строиться в расчете на дедолларизацию экономики. Создание системы рефинансирования банков, поддержание положительного уровня процентных ставок, отказ от эмиссионного финансирования бюджета должны были привести к обмену предприятиями и населением своих валютных сбережений на рубли. Тем более что ставки по рублевым вкладам были выше. Первый квартал 1996 года подтвердил обоснованность наших надежд.

Однако вмешались приближавшиеся президентские выборы. Ожидание возможных перемен в политической и экономической жизни резко активизировало спрос на валюту. Если в августе 1995 — марте 1996 года Центробанку удавалось удерживать валютные резервы практически на одном уровне, на внутреннем валютном рынке он продавал не более 200 млн долларов, то в апреле — уже около 1800 млн, а за первые 20 дней мая — еще 870 млн долларов.

По устойчивости бюджетной системы были нанесены серьезные удары. С одной стороны, требовательность в уплате налогов упала до беспрецедентно низкого уровня, поскольку перед выборами правительство ни с кем не хотело ссориться, а с другой — Минфин демонстрировал чудеса изворотливости, изыскивая источники финансирования бюджета. В ход пошли чрезвычайные внешние заимствования у Германии и Франции. На МВФ было оказано сильнейшее давление, чтобы добиться выделения ежемесячных траншей кредита, несмотря на провал сбора налогов — одного из важнейших условий, выдвигаемых Фондом.

Однако всего этого не хватало для финансирования расходов бюджета. Правительство давило на Центральный банк, пытаясь получить дополнительные средства. И безрезультатно: ЦБ согласился на выплату компенсаций вкладчикам Сбербанка, выделив ему ресурсы, покупал запасы драгоценных металлов у Минфина, предоставлял страховые депозиты росзагранбанкам, которые приобретали государственные ценные бумаги. Если в 1995 году на каждый рубль собранных доходов правительство брало в долг около 52 копейки, то в 1996 году — более 108 копеек (в 1997 году — более 72 копеек).

На экономику обрушился огромный поток «бесплатных» денег. Он не только удовлетворил спрос на них без какой-либо платы (не надо было продавать активы или платить проценты), но и создал избыток денег. Подогреваемый опасениями за исход выборов, он выплеснулся на рынок. Валютные интервенции ЦБ во II квартале

1996 года достигли 3 млрд долларов. Население за первые две недели июня, предшествовавшие первому туру голосования, изъяло из банков и перевело в наличные более 10 трлн рублей, а в последний перед голосованием рабочий день, 14 июня, — 1 трлн рублей.

Реальная опасность дестабилизации макроэкономической ситуации в стране и потери контроля над денежной сферой заставила Центробанк заявить о невозможности дальнейшего накачивания экономики рублями. Но в ответ на предупреждение об опасности дестабилизации денежной сферы с подачи Минфина 22 мая 1996 года появился Указ Президента РФ № 753⁴, который рекомендовал ЦБ перечислить 5 трлн рублей в федеральный бюджет. Противоречие этого документа Закону «О Центральном банке» было настолько очевидным, что ЦБ отказался выполнять эту рекомендацию. Противостояние закончилось тем, что в течение одного дня, 6 июня 1996 года, сразу в трех чтениях был принят Госдумой и подписан президентом федеральный закон, который обязал ЦБ перечислить в бюджет эту сумму. Неисполнение закона было чревато отставкой председателя Центробанка.

— Но Центральный банк накануне выборов и сам предложил механизм дополнительного впрыскивания средств на рынок ГКО за счет валютных резервов банка. Эта история была описана в документах МВФ: ЦБ размещал депозиты в своих же «дочках» – в росзагранбанках, которые давали кредиты офшорным компаниям, а те покупали российские ГКО.

— Рынок ГКО тогда уже был серьезным источником финансирования для бюджета. Юридически придаться к этой схеме было невозможно, потому что сам Центральный банк не покупал ГКО. Ее применение не запрещалось и договоренностями с МВФ. Мы в ЦБ прекрасно понимали, что это — кредитование правительства за счет резервов банка. Однако верх взяла политическая целесообразность, ведь речь шла об опасности смены политического режима. Кстати, ЦБ выдал не очень много денег, но все же выдал — в этом была его гибкость в особо острые моменты.

— Что Вы скажете о таких источниках финансирования дефицита бюджета, как реализация государственных запасов и приватизация государственного имущества?

⁴ Указ Президента РФ «О перечислении прибыли Центрального Банка Российской Федерации в федеральный бюджет» от 22 мая 1996 года № 753.

— К сожалению, они конечны. В 1994—1996 годах Россия в полной мере использовала возможности реализации запасов — главным образом драгоценных металлов. Более того, в условиях высокой инфляции правительство создало своеобразную систему их увеличения (централизованный экспорт): приобретало внутри страны энергоресурсы и драгоценные металлы и, экспортируя их, выручало немалые средства. Чего не скажешь о приватизации (в силу выбранной модели ее проведения). Пожалуй, самыми существенными финансовыми достижениями в этой сфере стали аукционы 1995 года, когда продавались контрольные пакеты акций наиболее интересных для инвесторов предприятий. Они принесли бюджету около 800 млн долларов. Продажа 25% «Связьинвеста» в 1997 году дала еще 1875 млн долларов. Для сравнения: приватизация в Мексике в 1990—1992 годах обеспечила бюджету около 20 млрд долларов, в Бразилии в 1996—1997 годах — около 26 млрд, а приватизация в 1998 году телекоммуникационной компании Telebra — 19 млрд долларов.

— К сожалению, заказные аукционы с подставными фирмами и заниженными ценами были реалиями того времени. Такая выручка за пакет акций «Связьинвеста» стала возможна потому, что Минфин и лично Чубайс попытались эту практику сломать. Это стоило ему должности. Так или иначе, отсутствие иных источников привело к тому, что для финансирования дефицита бюджета правительство стало использовать заемные средства...

— Да, мы перешли к политике, которую проводят все страны мира: нет денег — выходят на рынок и занимают. При отсутствии существенных внешних источников главными в финансировании дефицита бюджета стали масштабные заимствования на внутреннем рынке. Впрочем, основными инвесторами на нем все же выступили нерезиденты. В результате сохранялись высокие процентные ставки в экономике и, как следствие, быстро росла доля процентных расходов во всех расходах бюджета: 1995 год — 19,3%, 1996 год — 25,4, 1997 год — 23,8, первое полугодие 1998 года — более 30%.

Россия потеряла устойчивость бюджета. Государство не могло сводить концы с концами без постоянного привлечения заемных денег, а бремя обслуживания долгов оказалось непосильным: платежи по процентам достигли половины собираемых доходов. Государство попало в долговой кризис. Именно ослабление бюджета, долговой кризис и неспособность государства расплатиться по своим долгам стали основными причинами дефолта 17 августа 1998 года.

– Можно ли назвать развилку в выборе финансовой стратегии, на которой страна свернула «не туда»?

– По-моему, это было сделано в 1995 году. После падения курса рубля в результате «черного вторника» и еще одной небольшой девальвации в январе в страну пошел интенсивный поток валюты. Центральный банк с удовольствием ее покупал, росли резервы, что давало ощущение финансовой прочности. В тот момент Центробанк и правительство (идея принадлежала, конечно, не ЦБ) допустили серьезную стратегическую ошибку, решив, что отныне курс рубля станет целью экономической политики. Не только инструментом, но и целью.

Главной целью Центрального банка в любой стране должна быть низкая инфляция, всё остальное – потом. Конечно, в работе ЦБ всегда присутствует несколько ориентиров. Однако в одном уравнении нельзя иметь несколько независимых переменных. Если даже две переменные, то одна из них – зависимая. У ЦБ это – курс и инфляция. Если банк направляет усилия на снижение инфляции, то курс становится результатом. И наоборот. Одно он должен отпустить, другое – удерживать.

Центральный банк для себя выбор сделал, введя в середине 1995 года валютный коридор. В правительстве сторонником его введения был Анатолий Чубайс. Не знаю, кто ему подал эту идею, но сторонником и основной движущей силой введения коридора являлся именно он. Тем самым была заложена большая мина, которая до сих пор угрожает экономике. Ведь и ныне валютный курс является главным ориентиром не только для Центрального банка, но и для политической власти и даже для населения. Заметьте: не только для держателей валютных депозитов или валютных «зачачек», но для большинства граждан. А для ЦБ стабильность курса рубля стала главной целью денежной политики⁵. Она мешает бороться с инфляцией.

⁵ Денежная политика – политика Центрального банка по поддержанию стабильного курса, предотвращению его снижения относительно других валют и золота, укрощению инфляции и обеспечения экономики достаточным количеством денег. Для этого ЦБ эмитирует (выпускает) и изымает из обращения рубли (безналичные и наличные), покупает и продает валюту, чтобы сгладить колебания курса рубля. Предоставляет коммерческим банкам кредиты и устанавливает по ним процентную ставку (ставку рефинансирования), предписывает банкам единую норму обязательного резервирования части их капитала на счетах Центрального банка.

– Значит, валютный коридор был ошибкой. Но ведь именно после его введения в 1995 году инфляция пошла вниз.

– Исторический минимум инфляции в России был с 1 июля 1997 года по 1 июля 1998 года, когда инфляция колебалась от 7,2 до 6,9%. Но не коридор был тому причиной, а отказ от финансирования дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка. Что привело к взвешенной экономической, в том числе денежной, политике. А курс рубля – результат такой политики. Можно признать, что введение валютного коридора в 1995 году имело сильный положительный эффект, правда, чисто психологический: все поверили в обещанную стабильность. Практика совместных заявлений правительства и Центрального банка об ориентирах валютной политики была направлена на создание рациональных курсовых ожиданий в экономике. Валютные коридоры объявлялись сначала на квартал, затем на полгода, затем на год.

К концу октября 1997 года участники рынка стали проявлять беспокойство относительно валютной политики на 1998 год. Как обычно перед объявлением нового валютного коридора, активно стали муссироваться слухи о грядущей девальвации рубля, тем более что 1 января 1998 года должна была пройти деноминация рубля. В ЦБ в тот момент уже сложилась общая точка зрения о нецелесообразности валютного коридора, который ограничивал возможности банка в регулировании денежной сферы, и о желательности перехода к плавающему курсу.

Анатолий Чубайс, который в ноябре 1997 года стал первым вице-премьером и одновременно министром финансов, категорически настаивал на продлении валютного коридора на 1998 год, аргументируя тем, что все настолько привыкли к обязательствам правительства и ЦБ относительно будущего движения курса рубля, что отказ от валютного коридора в разгар кризиса может спровоцировать панические настроения и резкое падение курса рубля. Через Ельцина и Черномырдина он добился своего. Было решено объявить о трехлетнем валютном коридоре, что позволяло резко удлинить период прогнозирования для экономики и перешагнуть границу 2000 года – момент следующих президентских выборов. Как тогда казалось, существенным шагом к плавающему курсу рубля было упоминание в тексте документа возможности движения курса рубля в обе стороны.

Чубайс добился сохранения валютного коридора и в известном заявлении от 17 августа 1998 года, что также стало ошибкой. Через две недели коридор пришлось отменять, так как для удержания курса рубля в заявленных границах уже не было резервов.

Надо отметить, что до конца 1997 года Центральный банк не прилагал особых усилий для удержания курса рубля в коридоре: проводимая денежная политика позволяла рублю самому держаться на требуемом уровне. Конечно, ЦБ, соблюдая принятые правила, ежедневно устанавливал официальный курс рубля, но не тратил для этого валютные резервы, а, напротив, потихоньку их наращивал. Единственное, что от него требовалось на практике, — сглаживать сезонные колебания. Поэтому весной ЦБ покупал валюту, а в сентябре и в январе продавал. Но так «держать» курс можно было и без объявления валютного коридора.

Кстати, ежедневную фиксацию курса Центробанком можно считать нашей национальной особенностью. К примеру, в США нормально живут без официального курса доллара к евро или фунту стерлингов. Кому нужно узнать курс, тот заглянет в Bloomberg. А у нас какая-то психологическая потребность: каждому вынь да положи на стол именно официальный курс.

– Был ли ошибкой допуск иностранных инвесторов на рынок ГКО? Если ГКО могли бы приобретать только резиденты, пирамида не рухнула бы?

– Рынок ГКО возник в мае 1993 года с малых оборотов, постепенно раскручивался и к середине 1995 года стал достаточно емким и привлекательным, причем не только для российских инвесторов. Финансовые инвесторы предпочитают вкладывать деньги туда, где есть объемы и ликвидность, то есть в любой момент бумаги можно обратить в деньги. Рынок ГКО оказался именно таким.

Это быстро поняли иностранцы. Во второй половине 1995 года туда пошли деньги нерезидентов, правда, под «российским прикрытием». Они размещали деньги на депозитах в российских «дочках» иностранных банков, которые имели статус российских юридических лиц. Эти «дочки» от своего имени вкладывали деньги в рынок ГКО, а полученную прибыль, «отрезав» сверхдоходность, отправляли назад инвесторам. В итоге уже к концу 1995 года общий объем таких теневых иностранных инвестиций в российский рынок ГКО оценивался примерно в 10 млрд долларов. Это была уже значимая величина.

Причем к этой схеме нельзя было предъявить претензии, ибо депозиты размещались на 6 месяцев без нарушений Закона «О валютном регулировании и валютном контроле».

На рубеже 1995–1996 годов Центральный банк оказался перед выбором: есть де-факто ситуация, при которой иностранцы вкладывают деньги в рынок ГКО, и есть юридический запрет на эти операции. Можно, конечно, попытаться добиться превращения юридического запрета в фактический. Но как? Если же снять юридический запрет, то придется признать нормой большие прибыли иностранцев. Доходность ГКО была 40–50% в рублях, или 30–40% в валюте (с учетом 10%-й девальвации в течение года). Причем эти прибыли почти полностью вывозились из России. Был и третий вариант: сделать вид, что ничего не происходит, и все оставить без изменения.

Понимая, что ситуация плохая, мы в Центральном банке придумали, как совместить юридическое и фактическое положение дел. Предложили нерезидентам перевложить их деньги по специальной схеме, по которой часть сверхдоходов «отрезалась» в пользу ЦБ. А банкам-посредникам сказали: если вы не трансформируете такие инвестиции в предлагаемом порядке, будем через банковский надзор ограничивать вас по некоторым операциям. Конечно, это незаконно, мало оснований для таких ограничений. Но иначе мы будем просто останавливать операции и не дадим вам работать в России. То есть или вы идете на сотрудничество, или делаете вид, что не занимаетесь играми в ГКО на деньги нерезидентов. И тогда бороться с вами мы будем уже по принципу «против лома нет приема». Банки согласились. Схема была реализована.

Иными словами, тот, кто утверждает, что Центробанк совершил ошибку, разрешив иностранцам войти на рынок ГКО, не учитывает фактов: иностранцы вошли на рынок ГКО самостоятельно, без разрешения, а ЦБ лишь легализовал их присутствие.

Кстати, вспомните: по аналогичной схеме иностранцы действовали и на рынке акций «Газпрома». Его акции были разделены на «внешние» (торговались на западных рынках) и «внутренние» (торговались только в России), причем «российские» были в 4 раза дешевле. Очень быстро при посредничестве российских компаний возникли схемы, позволившие иностранцам вкладывать деньги в «российские» акции — с перспективой получить огромную прибыль, когда отменят такое деление.

Для ЦБ ситуация с проникновением иностранцев на рынок ГКО стала первым серьезным уроком глобализации: мировые финансовые рынки стали настолько разнообразными, гибкими и подвижными, что потоки капитала могут обойти любые ограничения. Возникает дилемма: что лучше — тратить силы, время и ресурсы, пытаясь изобрести более жесткую и изощренную систему валютного регулирования и ограничить движение финансового капитала, или пойти на либерализацию валютного режима? Этот вопрос вставал и позже — в 1997 и 1998 годах, когда малые страны — типа Малайзии и Сингапура — закрыли движение капиталов. В начале нынешнего кризиса тоже было много сторонников введения ограничений на движение капиталов. По-моему, этот путь бесперспективен.

— Что происходило накануне дефолта 1998 года?

— Менее чем за год до дефолта финансовая ситуация в России нормализовалась. Центральный банк четко сформулировал, что нашей стратегией является снижение инфляции, денежная политика будет ограничительной, без латания бюджетов за счет кредитов ЦБ. Минфин начал возвращать средства, полученные весной 1996 года через росзагранбанки. И эти схемы не возобновлялись.

К 1997 году инфляция резко пошла вниз, преодолев отметку в 10% годовых, в реальном секторе начался рост. Это был апофеоз политики первой волны макроэкономической стабилизации, которую Россия начала в 1992 году. Правда, для этого нам потребовалось 5 лет, а Польша добилась аналогичных результатов за 6 месяцев. Но, как говорится, не будем о грустном, порадуемся достигнутому. За такие заслуги на годовом собрании МВФ и Мирового банка в Гонконге Анатолию Чубайсу вручили приз как лучшему министру финансов (по списку развивающихся стран).

Однако в это же время, в июне 1997 года, появились первые признаки неблагополучия в мировой финансовой системе: сначала Чехия, потом Таиланд девальвировали свои валюты. Мы попросили МВФ предоставить нам описание этих случаев с рекомендациями и выводами. В полученной справке говорилось, что ситуации в Чехии и Таиланде были однотипными: большой дефицит счета текущих операций платежного баланса финансировался за счет притока иностранного капитала. В какой-то момент инвесторы сочли, что внутренняя экономическая политика этих стран неустойчива (это соответствовало истине), и прекратили давать деньги. Мы решили,

что к нам это не относится, ведь у нас в тот момент все было хорошо. Потом стало ясно, что в справке содержалось точное описание недалекого будущего российской экономики, того, что произошло осенью 1998 года. То есть у них раньше, а у нас позже случился кризис, когда не удастся привлечь новые кредиты на рефинансирование старых долгов и нужно по графику погашать ранее взятые.

Правда, девальвация в Чехии и Таиланде — в странах, мягко говоря, не очень больших, чья роль в мировой торговле не велика — происходила не слишком заметно. Ну, девальвировали и девальвировали. Лето 1997 года прошло спокойно. Но в конце октября резко destabilизировалась ситуация в Корее, Индонезии и на Филиппинах, которые играли существенную роль на рынках капиталов и в международной торговле. Фондовые рынки тут же обвалились. Это стало началом азиатского кризиса, который привел к разрушению корейских чеболей, к приватизации индонезийских банков и т.п. Сильно трясло всю Юго-Восточную Азию.

А международные инвесторы, которые глядели на мир «укрупненными мазками», отнесли Россию к группе «рухнувших» экономик Юго-Восточной Азии и на всякий случай стали продавать российские активы. На ровном месте мы столкнулись с первой волной совершенно, казалось бы, чужого для нас кризиса. Немедленно упали цены на ГКО и акции российских компаний. Инвесторы продавали их все активнее и скупали доллары — российские валютные резервы.

К сожалению, в этой ситуации Центральный банк не выдержал политического давления, о котором я уже говорил, и принял ошибочное решение о сохранении валютного коридора в 1998 году. В итоге и страна, и Центробанк попали в капкан. С одной стороны, у нас были обязательства по валютному коридору — мы обещали удерживать курс рубля в определенных пределах. С другой — имелись достаточно высокие процентные ставки на рынке ГКО, по которым у ЦБ не было никаких обязательств, однако было понятно, что с ростом ставок растет и долговая нагрузка на бюджет, так как нужно платить больше процентов.

К концу декабря 1997 года кризис в Юго-Восточной Азии продолжал бурно развиваться. А в России не было заметно внешних кризисных явлений, после резкого падения финансовых рынков все как-то успокоилось. С конца декабря 1997 года по февраль 1998 года наша страна стала «островком стабильности», возвращались инвесторы, пошла валюта. Забрехала надежда устоять.

Однако мы в Центральном банке видели, что ситуация с бюджетом становится критической из-за серьезного недобора налогов, и постоянно педалировали эту тему в правительстве. А в «Основных направлениях денежной политики на 1998 год» прямо записали, что неустойчивое положение федерального бюджета — прямой путь к макроэкономической дестабилизации. То есть, если не снизите дефицит бюджета и не будете собирать налоги, макроэкономические потрясения неминуемы.

Но настоящей катастрофой для российского правительства и платежного баланса стало быстрое падение цен на нефть. К июню 1998 года они упали до 11–12 долларов за баррель (в начале 1999 года достигли дна — менее 9 долларов). Экспортная выручка сокращалась, нефтяные компании перестали получать прибыль. Валюты приходило в страну все меньше, а внутри страны сокращался сбор налогов.

На этом фоне 23 марта 1998 года в отставку было отправлено правительство Виктора Черномырдина, что, по моему убеждению, сильно дестабилизировало политическую ситуацию, подорвало доверие иностранных инвесторов. Ранее они придерживались схемы: до 2000 года Россией правит президент Ельцин, затем его сменяет Черномырдин — следовательно, политический курс остается прежним. Таким образом, Россия была для них страной с предсказуемым политическим будущим. К этому времени резко снизилось влияние Геннадия Зюганова, протестный электорат стал менее заметным. А тут — отставка премьера. Да еще и Сергея Кириенко не удалось назначить премьером с первого захода. Его никто не знал, были неизвестны его взгляды. Неудивительно, что уже в мае 1998 года иностранные инвесторы начали интенсивно выводить свои деньги из страны.

— Значит, бегство капитала из России не было связано с азиатским кризисом?

— Бегство из-за азиатского кризиса было раньше, в октябре — начале декабря 1997 года. К концу декабря оно закончилось. Как я уже говорил, конец декабря 1997 — начало 1998 года для России было достаточно благоприятным. А кризис 1998 года породили три фактора: падение цен на нефть, продолжавшееся ослабление бюджета и политическая нестабильность, связанная с желанием Ельцина «поменять лошадей на переправе». Но первый элемент в этом перечне — самый главный.

— Какую роль во время кризиса сыграл Международный валютный фонд?

— До отставки правительства Черномырдина у нас с МВФ были нормальные, спокойные отношения. Фонд советовал, что надо бы сделать. Мы это обсуждали. Если что-то не выполняли — передоговаривались. В конце 1997 года запустили программу Кудрина—Фишера, это была первая попытка наведения порядка в бюджете, пересмотра и нормализации бюджетных расходов...

Проблемы во взаимоотношениях с МВФ начались в мае 1998 года. Во-первых, у нас долгое время не было правительства; во-вторых, когда оно сформировалось, выяснилось, что в нем говорить с МВФ было некому. И Сергею Кириенко, который попал в премьеры с должности замминистра энергетики, и Виктору Христенко, ставшему вице-премьером по макроэкономике, пришлось много времени потратить на свое обучение. Все смешалось в кучу.

Наш чувствительный российский бизнес понял, что пришло слабое правительство, и совсем плохо платил налоги — это в довесок к падению экспортных нефтяных доходов. К тому же в мае 1998 года АвтоВАЗ полностью затоварился, хотя все время пользовался поддержкой президента и премьера. Издержки росли, качество автомобилей оставалось прежним. Цены на «Жигули» сравнялись с дешевыми иномарками, а спрос падал. АвтоВАЗ в 4 раза сократил продолжительность рабочей недели, на четверть упал объем производства. Последствия легко просчитывались: машиностроение — это треть промышленности, гражданское автомобилестроение — треть машиностроения. В итоге за май-июнь 1998 года промышленное производство сократилось на 10–12%, а в годовом выражении цифры получались совершенно катастрофические.

Отношения между Минфином и ЦБ обострились, потому что министерство в июне не смогло привлечь достаточно денег на аукционе по ГКО, чтобы расплатиться с банком за предоставленный ему «технический» кредит. Здесь требуется пояснение. Аукционы по ГКО были так устроены, что сначала Минфин должен погасить выпуск предыдущих облигаций, то есть заплатить за них, а уже потом размещались новые. На «предварительное погашение» Центробанк всегда давал Минфину внутрисуточный «технический» кредит (на несколько минут) — сам расплачивался за предыдущие ГКО от имени министерства, выступая его агентом. Так происходило довольно длительное время. Каждую неделю Минфин должен был в среду платить примерно

6 млрд рублей, или примерно 1 млрд долларов по тогдашнему курсу. ЦБ платил за него, а Минфин, разместив новые ГКО, тут же возвращал эту сумму. В июне Минфин перестал расплачиваться с ЦБ, то есть брал кредиты у него явочным порядком и категорически отказывался вступать в переговоры по этому поводу или хотя бы выдавать обязательства о погашении. Дело закончилось тем, что Центральный банк, пользуясь банковским правом, стал просто списывать деньги со счета Минфина сразу при их поступлении, ссылаясь на то, что по Закону «О Центральном банке» он не может кредитовать правительство.

– Складывается впечатление, что это была сугубо бюрократическая междуведомственная борьба с единственной целью: не оказаться крайним, когда придется отвечать за кризис.

– Не согласен. В правительстве в это время еще не верили в реальность кризиса, хотя мы в Центральном банке с середины мая начали обсуждать возможные чрезвычайные ситуации. Кстати, нерасплата Минфина по ГКО была одной из таких, и она реализовалась в середине июня. В сложившихся условиях мы понимали, что должны жестко опираться на какие-то принципы в своих действиях, а для нас такими принципами были нормы Закона «О Центральном банке», допускать нарушения которых мы не считали возможным⁶. Тем временем ситуация на рынке ГКО обострялась с каждой неделей: уровень доходности постепенно достиг 50% годовых, заимствования при таком уровне процентных платежей делали бюджет 1999 года абсолютно невыполнимым, поскольку доля процентных платежей могла превысить 40% расходов бюджета. Новые заимствования давались Минфину все труднее.

Развязка наступила 17 июня. Получив реестр участников аукциона с заявками, уровень доходности которых превышал 50%, Минфин отказался от размещения новых выпусков ценных бумаг, а всю сумму, необходимую для погашения прежних выпусков (почти 6,8 млрд рублей), «одолжил» у Центробанка. Не погасив эту задолженность, на следующей неделе «позаимствовал» таким же образом еще около 3,6 млрд рублей.

⁶ Последующие события показали, что такая «осторожность» оказалась абсолютно оправданной: многие руководители Центрального банка вынуждены были давать пояснения следователям не по одному десятку уголовных дел, которые возникли после событий августа 1998 года. Не стоит хвастаться, но ни одного обвинения никому из нас предъявлено не было! (Прим. – С.А.)

Эти рубли, полученные участниками рынка, сильно дестабилизировали ситуацию. Спрос на деньги со стороны реального сектора снижался из-за роста процентных ставок и восстановления с начала лета практики налоговых зачетов (уплаты налогов без движения денежных средств у налогоплательщика). Количество финансовых инструментов, доступных участникам рынка, не росло, а их привлекательность снижалась из-за падения цен. На все «избыточные» рубли участники рынка приобретали валюту. Тем более что в это время практически прекратилось внешнее финансирование экономики, ранее предоставленные российским предприятиям и банкам внешние кредиты не пролонгировались, кредиторы настаивали на их возврате. Из-за падения цен на российские ценные бумаги, которые выступали обеспечением под полученные кредиты, требовалось вносить новые суммы в валюту в качестве страховых платежей.

Воспроизводилась ситуация ноября 1997 года: одной рукой (через погашение вместо Минфина ГКО) ЦБ давал рынку рубли, другой обменивал их на иностранную валюту. Болезненные уроки того времени были слишком свежи в нашей памяти. Кроме того, мы считали, что неурегулированная задолженность Минфина по результатам аукциона есть не что иное, как кредит ему со стороны Центрального банка. Министерство обещало заплатить, как только будут деньги. Но все возможности получения денег займы были исчерпаны, в долг даже под залог акций, под результаты будущих аукционов по продаже государственной собственности никто не давал. Так, на аукционах 23 и 30 июля, 5 и 12 августа 1998 года Минфину не удалось занять ни рубля. Все деньги на погашение госдолга (более 22 млрд рублей за эти четыре недели) были позаимствованы у ЦБ, то есть эмитированы без обеспечения. И эти дополнительные рубли участники рынка направили на приобретение валюты. Валютные интервенции Центробанка почти сравнялись с полученным от МВФ кредитом. Бессмысленность и бесперспективность продолжения такой политики стала очевидной.

К августу 1998 года доходы Минфина упали примерно наполовину, а средства, необходимые сверх налоговых поступлений для финансирования первоочередных расходов бюджета, выросли в расчете на месяц с 6 млрд рублей в конце июля до 12 млрд к концу первой недели августа и до 16 млрд – к середине месяца. Страна вплотную подошла к краху бюджета и, как следствие, к смене макроэкономической политики.

В начале августа 1998 года Минфин заявил, что у него нет 100 млн долларов для очередного платежа по внешнему долгу. В общем, помогайте! И Центральный банк выдал кредит Внешэкономбанку, который был агентом по внешним долгам России, для расплаты с иностранными кредиторами. В этот момент мы в ЦБ поняли, что альтернативы дефолту, то есть отказу государства платить по своим обязательствам, уже не осталось.

— **Когда было принято решение объявить о девальвации рубля?**

— Окончательный диагноз был поставлен вечером 14 августа на совещании у премьера Сергея Кириенко. В тот день по всей стране явно проявились результаты массовой кампании в средствах массовой информации о неизбежности девальвации рубля. Президент сделал заявление о том, что девальвации не будет. У нас люди, слыша подобные заверения, обычно делают противоположные выводы. Народ рванул в пункты обмена валюты. В них курс рубля к доллару по всей стране упал на 10%: при официальном курсе 6,3 рубля доллар продавали не дешевле 7 рублей. Население перестало верить рублю. Если противостоять напору финансового рынка ЦБ был еще в состоянии, то противостоять населению не может ни один центральный банк в мире, поскольку в игру вступает гораздо более сильный игрок. Фактическая девальвация рубля состоялась.

В Центральном банке существовало внутреннее стратегическое решение: не допускать снижения свободных валютных резервов банка до уровня менее 10 млрд долларов. 14 августа они составили 12 млрд долларов. Руководство ЦБ решило взять ответственность на себя и объявить о девальвации рубля, отказавшись от валютного коридора. Собственно говоря, об этом мы и проинформировали премьер-министра поздно вечером 14 августа.

В субботу, 15 августа, на даче у премьера собрались Сергей Кириенко, Анатолий Чубайс, Егор Гайдар, Михаил Задорнов, Олег Вьюгин, Сергей Дубинин, Александр Потемкин и я. О девальвации даже не спорили, все понимали, что она неизбежна. Относительно госдолга было два реальных варианта. Первый — его монетизация, Центробанк начинает кредитование Минфина. Чтобы расплатиться по долгу до конца 1998 года, требовалось примерно 25 млрд долларов. Второй — объявить дефолт. ЦБ не был сторонником первого варианта. Наша логика была следующей: сейчас август 1998 года, а в июне 2000 года — президентские выборы; если запустим печатный станок

на полную катушку, чтобы расплатиться по долгу и дать Минфину денег на текущие расходы, то раскрутим такую гиперинфляционную спираль, что погасить ее к выборам не удастся. Значит, их результаты будут непредсказуемы. Речь опять может зайти о смене политического режима. Поэтому мы были за дефолт. Надо сказать, что противников у такого решения не было. Вариант монетизации выдвигался как альтернативный, но его тут же забаллотировали.

— **Что произошло бы, если бы Центральный банк пошел на девальвацию раньше — например, в марте 1998 года?**

— Это сразу бы увеличило тяжесть и государственного, и корпоративного валютного долга. К середине 1998 года внешний долг и внутренний долг примерно сравнялись по объему. После девальвации рублевый эквивалент платежей по внешнему долгу резко возрос бы, что привело бы к немедленному дефолту России по внешним долгам. Если бы 25%-я девальвация рубля была проведена весной 1998 года (с 6,2 до 8 рублей за доллар), бремя обслуживания внешнего долга России увеличилось бы на 1% ВВП, а это была десятая часть собираемых федеральным бюджетом доходов. Вообще, мне представляется, что был шанс — правда, мизерный — выйти из этих тисков где-то в конце 1997 года, если бы тогда мы отказались от валютного коридора, то пошли на постепенную, но относительно быструю девальвацию.

Надо сказать, что девальвация — последний и единственный безусловно работающий инструмент балансирования платежного баланса. Механизм ее воздействия в теории достаточно прост: рост курса иностранной валюты приводит к удорожанию импортных товаров при пересчете их цен во внутренние и к снижению затрат на производство экспортируемой продукции, исчисленных в иностранной валюте. Экспорт становится более рентабельным и может увеличиваться за счет тех товаров, экспорт которых ранее не приносил дохода. Спрос на импортные товары снижается, их импорт уменьшается и замещается отечественной продукцией. Приток валюты в страну от экспорта растет, а отток из страны для оплаты импорта снижается. Больше валюты остается в стране, растет положительное сальдо торгового баланса. Но это — теория.

— **Как реально резкая девальвация рубля отразилась на экономике?**

— Во-первых, значительно выросло сальдо внешнеторговых операций России благодаря резкому сокращению импорта. К моменту принятия решения о девальвации экспорт многих товаров из России был

убыточным, даже экспорт нефти почти не давал прибыли. Девальвация резко повысила эффективность экспортных операций, экспортеры существенно укрепили свое финансовое положение, снизили задолженность бюджету и другим кредиторам. Так, если в первой половине 1998 года задолженность нефтяной отрасли перед бюджетом составляла трехмесячную экспортную выручку, то в декабре – месячную.

Во-вторых, за счет увеличения финансовых ресурсов, находившихся в распоряжении экспортеров, выросли денежные накопления в реальном секторе и, как следствие, понизилась доля бартера в совокупных продажах предприятий.

В-третьих, сокращение импорта расширило спрос на отечественные товары, что способствовало оживлению производства в машиностроении, отчасти в черной металлургии, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности.

Россия вновь, как и в 1992–1994 годах, превратилась в «дешевую» – если считать в долларах – страну. В 1997 году соотношение номинального курса рубля и паритета покупательной способности рубля составляло 2,2 раза, в марте 1999 года – примерно 4 раза. Уже в октябре 1998 года после резкого скачка в 20 рублей курс доллара «успокоился» в районе 12 рублей. И будь денежная политика в конце 1998 – начале 1999 года жестче, вполне вероятно, что этого было бы достаточно для восстановления сбалансированности валютного рынка. Уже в декабре многие секторы промышленности, безуспешно пытавшиеся конкурировать с импортом в первой половине 1998 года, показали двузначные темпы роста. А с начала 1999 года рост стал практически повсеместным.

Особенно быстро восстанавливалась автомобильная промышленность, в первую очередь АвтоВАЗ, который воспользовался девальвацией рубля в полной мере: снизились и издержки, и долларова цена «Жигулей» (до уровня 1992 года). Не только было нейтрализовано подорожание отечественных автомобилей за годы инфляции, но и произошло резкое сближение цен с их реальными качественными характеристиками. В дальнейшем, пользуясь защитными свойствами низкого курса рубля, российские компании смогли резко расширить свой бизнес, многие стартовали с нуля и добились ощутимых результатов за короткое время.

Следует отдать должное правительству Евгения Примакова, которое неожиданно для многих проводило весьма жесткую бюджетную политику, пытаясь жить по средствам. Конечно, занять средства ни на внутреннем, ни на внешнем рынках оно не могло. Но, с другой

стороны, не давило на Центральный банк, получив от него относительно небольшую эмиссионную поддержку. Такая политика позволила быстро погасить всплеск инфляции и удержать в целом макроэкономическую стабильность в стране.

– Однако у девальвации были и минусы...

– Да. Первый – резко обострилась проблема внешней задолженности государственного и частного секторов экономики. При девальвации растет стоимость обслуживания кредитов, полученных в иностранной валюте. Конечно, сумма уплачиваемых процентов и основная сумма долга в иностранной валюте не меняются, но растет их эквивалент в рублях. То же относится и к расходам на содержание дипломатических представительств, взносы в международные организации, которые возможны исключительно в иностранной валюте. Если внешняя задолженность и такие расходы велики, девальвация делает их бремя чрезвычайно тяжелым. Это в полной мере относилось и к России, у которой платежи по обслуживанию внешнего долга составляли в начале 2000-х годов 16–20 млрд долларов в год. Федеральное правительство де-факто объявило дефолт примерно по половине своих обязательств, многие регионы не справлялись со своими финансовыми обязательствами, номинированными в иностранной валюте. Это подорвало репутацию российских заемщиков, прежде всего российского государства.

Второй минус – потери российских банков по внешним займам и форвардным контрактам от роста курса доллара стали существенной причиной последовавшего банковского кризиса.

Третий – подорожание импорта резко сократило инвестиционные возможности реального сектора российской экономики, чьи годовые финансовые накопления (прибыль плюс амортизация) в валютном эквиваленте снизились более чем вдвое.

Обесценение рубля⁷ после дефолта вышло далеко за пределы, которые диктовались относительными убытками экспортных секторов экономики, возникшими вследствие падения мировых цен в первой половине 1998 года. Относительно равновесный курс, обеспечивавший стабилизацию платежного баланса, требовал девальвации не более чем на 30–50%. Избыточное обесценение рубля определялось не только психологией участников рынка и политическим кризисом,

⁷ В 1997 году доллар стоил 5,78 рубля, в декабре 1998 года – 20,65, в марте года – 23,35 рубля.

но и структурными проблемами российской экономики, завышенным уровнем импортного потребления, неконкурентоспособностью значительной части промышленности и сельского хозяйства.

Обычно после резкой девальвации динамика изменения курса валюты отстает от динамики изменения внутренних цен, разрыв между курсом валюты и паритетом покупательной способности постепенно сокращается. В России этого не произошло, несмотря на падение паритета покупательной способности рубля почти до 28–30% валютного курса. Обесценение рубля по отношению к доллару подпитывало рост цен, а инфляция и удорожание импорта способствовали бегству от рубля, подталкивали его курс вниз. Темпы обесценения рубля практически полностью совпадали с динамикой потребительских цен. Образовалась девальвационно-инфляционная спираль, которая особенно наглядно проявилась на рубеже 1998–1999 годов. Она раскручивалась под влиянием политических событий и ошибочной денежной политики ЦБ в конце 1998 года. Если бы Центробанк предотвратил такое развертывание этой спирали, то валютный курс мог бы составить 12–15 рублей за доллар.

Наиболее печальным последствием кризиса 1998 года, с моей точки зрения, стало лишение Центрального банка функций самостоятельного и независимого института. Политической элите было удобно заменить реальный анализ причин кризиса и сделанных ошибок простым и понятным всем решением: «назначить» виновных. Виновным признали Центральный банк, против руководителей которого возбуждали десятки уголовных дел по всевозможным поводам. Например, обвинили в том, что не нашлась таможенная декларация о ввозе 4 млрд долларов, полученных от МВФ в виде кредита; в том, что Центральный банк перешел на использование банковских карт при командировках сотрудников за границу для оплаты билетов и гостиниц; в том, что была подписана инструкция о формировании фонда обязательных резервов и это «привело к массивному изъятию денежных средств у банковских учреждений». Сегодня все это выглядит смешно, но в 1998–1999 годах было не до смеха. ЦБ сделали виновным, чтобы доказать чей-то злой умысел во всем произошедшем и чтобы новые руководители банка занимали более гибкую позицию при обсуждении потребностей бюджета и интересов правительственных учреждений.

– **Какие уроки можно было извлечь из кризиса 1998 года?**

– Наглядным уроком для России стало то, что экономика не может быть устойчивой в государстве, которое пытается компенсировать

мягкость бюджетной политики (рост бюджетных расходов при слабой способности собирать, бюджетный дефицит) жесткостью денежной политики (поддержанием курса рубля в границах коридора). Макроэкономическая политика государства должна быть сбалансированной. Нельзя надеяться на то, что проблемы будут решаться сами собой.

События 1998 года свидетельствуют о том, что в нормальных условиях валютный курс является не инструментом, а результатом экономической политики (под ненормальными условиями я понимаю, например, период выхода экономики из состояния гиперинфляции). Любые попытки властей манипулировать валютным курсом рано или поздно приведут к возникновению серьезных диспропорций в экономике, преодолеть которые удастся только ценой кризиса.

В 2005–2008 годах, когда цены на нефть пошли сильно вверх, Россия получила большой приток нефтедолларов и супердоходы бюджета. Проблемы со сбором налогов, с обеспечением жесткой бюджетной дисциплины, контроля над эффективностью бюджетной политики опять отошли на задний план. Власти получили возможность тратить столько денег, сколько считали необходимым. Серьезный анализ бюджетных предложений правительства стал немыслимым. Но воспоминания о кризисе были еще свежи, поэтому Минфину удалось создать резерв на «черный день» – Стабилизационный фонд, куда направлялись сверхдоходы от нефти. Атаки на него были постоянными начиная с 2006 года. Правительство и президент потихоньку забирали из него деньги, раздувая бюджетные расходы и тем самым ослабляя позиции перед грядущим общемировым кризисом. То есть сказать, что уроки кризиса 1998 года выучены, нельзя.

– **Зависимость России от мировых цен на нефть, несмотря на наличие Стабилизационного фонда, представляет большую угрозу для ее будущего. Что надо делать?**

– Российская экономика должна начать производить продукцию, которая пользовалась бы спросом на внешнем рынке. А не только сырье. Нужны решительные и действенные меры государства по модернизации производственного потенциала, по реализации стратегии промышленного развития страны. Нелепо надеяться на то, что мы сможем сделать все своими руками и за свой счет. Следует честно признать, что без массивного привлечения иностранного капитала, специалистов и менеджеров надлежащего уровня, без снижения бюрократического давления на бизнес Россия обречена оставаться сырьевым придатком развитых стран.

И кризис 1998 года, и российские рекорды падения производства в условиях нынешнего кризиса закономерны. Не может избежать кризиса государство, в котором суды не защищают интересы акционеров в споре с менеджерами компаний, а интересы кредиторов — в спорах с заемщиками, в котором занятие легальным бизнесом несет угрозу для жизни. Государство, живущее в долг, не умеющее собирать налоги и не способное пресечь разворовывание бюджетных средств. Государство, в котором правительство поддерживает на плаву заведомо неплатежеспособные предприятия, не умеющие производить конкурентоспособную продукцию. Многие рыночные институты в России присутствуют лишь символически, не выполняя должным образом своих функций. Такое государство не может быть устойчивым, оно будет постоянно подвержено кризисам.

— **Сравните кризис 1998 года и нынешний кризис.**

— Финансовый кризис 1998 года в России был бюджетно-долговым. Если у России и был шанс избежать его, то он мог быть связан исключительно с политической волей и решимостью властей переломить развитие кризисной ситуации с налогами и бюджетом. Возможностей использования денежной и курсовой политики для лечения бюджетного кризиса не было.

Нынешний кризис — это кризис прежде всего корпоративного внешнего долга. Иностранные инвесторы пошли в Россию потоком, когда увидели, что ситуация в стране достаточно стабильная, Центральный банк проводит предсказуемую, плавную политику укрепления рубля, а высокая инфляция сохраняет высокие номинальные банковские ставки по рублям. Если на начало 2005 года корпоративный внешний долг финансового и нефинансового секторов достиг 100 млрд долларов, то к 1 июля 2008 года — 500 млрд, то есть за 3,5 года вырос в 5 раз. В результате мощнейшего притока финансового капитала наступило благополучие с ипотечными и автомобильными кредитами.

И беда даже не в том, что много назанимали, а в том, что много заняли на короткий срок. Из 500 млрд долларов совокупного внешнего долга российских банков и компаний более 200 млрд предстояло погасить до конца 2009 года. По текущему курсу это примерно 5,5 трлн рублей, что составляло 12% ВВП, или более 1/3 общего объема кредитов, выданных банками реальному сектору экономики, и на 20% превышало совокупный капитал банковской системы. Погасить такую задолженность невозможно даже ценой полного коллапса экономики.

А тут случился мировой финансовый кризис, и кредитные рынки закрылись для всех заемщиков, в том числе для российских. Случайно это совпало с падением цен на нефть.

— **Россия — не первая страна, которая сталкивается с проблемой корпоративного внешнего долга. Во время кризиса 1997–1998 годов та же участь постигла страны Юго-Восточной Азии. Как они выходили из этой ситуации?**

— Ни одно государство не спасало должников — бизнес должен уметь платить за свои ошибки! Могущественные чеболи в Южной Корее обанкротились или были разделены, значительная часть их активов была продана для погашения долгов. В Индонезии банки, казавшиеся незыблемыми и тысячами нитей связанные с правящей элитой, в одночасье сменили собственников. Эти шаги укрепили экономику страны, сделали ее более энергичной и конкурентоспособной.

То, что в России государство выделило огромные деньги владельцам бизнесов на сохранение титулов собственности, не только стало абсолютно неоправданным использованием ресурсов, но и породило искаженную психологию у многих компаний, которые решили, что платить по долгам необязательно. 2009 год показал, что российские банки платили по внешним долгам в срок и полностью, а российские компании нефинансового сектора практически не обслуживали внешние долги. Сформировался даже расхожий тезис: «по долгам платят только трусы», который активно применялся и в отношении западных кредиторов. Если Россия хочет выйти на траекторию роста в 6–8% ВВП, то без внешних заимствований не обойтись. Но пока наши компании не расплатятся по накопленным долгам, новых кредитов ждать не приходится.

— **Ваш прогноз: станет ли нынешний кризис стимулом для проведения реформ?**

— Никогда в мировой истории не было такого, чтобы страна начинала реформировать экономические отношения, когда все хорошо. Реформы — это реакция властей на кризис. Чтобы власть пошла на реформы в любой сфере, она, во-первых, должна осознать, что действовавшая до этого модель больше не может работать, во-вторых, понять, что ее надо менять, в-третьих, выработать новую модель. Реформа состоит в том, чтобы от старой, полуразрушенной модели перейти к новой.

Власть сегодня не идет на реформы, потому что считает: «так жить можно, самое тяжелое позади, надо подождать годик – и все восстановится». Однако мне представляется, что без существенного реформирования экономической и политической системы России из этого кризиса не выбраться. Можно просто застрять в трясине и на одном уровне простоять 10–30 лет, отстав от мира навсегда.

В России не работают многие важные институты. Например, институт банкротства. Банкротство – это не ликвидация предприятия, не воровство его активов, а решение проблемы накопленного долга. Нынешний кризис во всем мире – это кризис избыточных заимствований. Компании много брали в долг и оказались не в состоянии расплатиться. Часть этих долгов нужно либо конвертировать в акции, либо списать, либо обанкротить компанию. Как поступил «Дженерал Моторс», имея долгов по облигациям на 32 млрд долларов и примерно на столько же обязательств по пенсионному обеспечению своих работников? Он предложил держателям облигаций конвертировать их в акции и получить по нынешним ценам около 20% долга, а пенсионные обязательства конвертировать в 10% акций. При этом, под черкну, акционеры лишились практически всего – им досталось 2% акций новой компании. Подобный институт урегулирования отношений между заемщиками и кредиторами в России не работает. У нас считается, что акционеры должны сохранить всё, да и банки должны получить назад все выданные кредиты.

Не работает и судебная система. Наглядный пример: Альфа-Банку заемщик не возвращал кредит, банк подал в суд и выиграл дело. Но и после этого заемщик долг не возвращал, ссылаясь на кризис. Вмешался премьер-министр, недоумевая: почему, мол, банк в такой ситуации требует возвращения кредита, ведет себя социально безответственно? Контракты подписываются с надеждой, что их исполнят обе стороны. Когда контрактные отношения не исполняются, а судебные исполнители не могут добиться выполнения решения суда, экономика работать не может.

Россия не первая столкнулась с неработоспособностью, коррумпированностью государственной машины. В мире накоплен богатый опыт борьбы с этим: прозрачность, открытость принимаемых властью решений в любой сфере, независимый суд и строгая отчетность государственных чиновников и членов их семей о происхождении своего богатства, политическая конкуренция и свобода средств массовой информации.

Для любого политика политическая конкуренция означает риск потери своего места. Но если он знает, что на своей должности находится благодаря тому, что его включили в такой-то список или он дал взятку, то какая уж тут ответственность? Делай – что хочешь, «пили» – сколько можешь. Посмотрите на английский парламент, где некоторые депутаты использовали средства на личные цели (кто-то машину купил для семьи, кто-то – дом). Журналисты обнародовали эту информацию, разразился скандал, председатель парламента ушел в отставку. Вот что такое реальная политическая конкуренция и роль СМИ. Это даже не коррупция, ведь они напрямую закон не нарушали. У них было право потратить эти деньги на свои нужды, но подразумевалось, что они должны быть связаны с их работой.

Я не помню ни одного случая за последние 10 лет, чтобы у нас какого-нибудь чиновника наказали за то, что он сделал что-то не так или чего-то не сделал. Например, в связи с гибелью подлодки «Курск» людей снимали – но через два года и без какой-либо связи с трагедией (отслужил свое или достиг 60 лет). У нас не наказывают – система такая: нет политической конкуренции, нет давления на чиновников, на парламент. И на госкорпорации нет давления. По своему статусу они мало чем отличаются от чиновных учреждений, их руководители получают большие оклады, занимаются хозяйственными вопросами, но за эффективность принимаемых решений не отвечают ни креслом, ни своим пакетом акций.

– По подсчетам фонда ИНДЕМ, с середины 1990-х годов многократно увеличилась зависимость российского бизнеса от благосклонности чиновников разного уровня...

– Согласен. Характерно, что российская коррупция принципиально отличается от китайской, американской или финской. В других странах основная форма коррупции – откат, то есть вы платите деньги за то, что получили госзаказ. А в России ситуация гораздо хуже: нужно платить чиновнику за само право ведения бизнеса – приходит ли к вам милиционер или санэпидемнадзор, получаете ли вы разрешение на продажу предприятия... И это страшно! Конечно, у нас и откаты есть, причем в бюджетных инвестициях их уровень настолько велик, что многие проекты теряют экономическую целесообразность. Нередки случаи отказов от бюджетных денег, потому что анализ показывает: когда вы заплатите все откаты, выделенных на проект денег не хватит на его реализацию.

Де-факто в России существует огромное теневое налогообложение. Вспомните историю начала 2000-х годов: управляющий делами президента Владимир Кожин гордится, что Константиновский дворец восстановлен за 300 млн долларов без использования хотя бы рубля бюджетных средств. Деньги дали спонсоры – крупнейшие российские компании. Но если посмотреть их балансы, выясняется: официально этих расходов там нет. Мало того что это – дополнительная нагрузка на бизнес, еще и «в конверте» приходится нести деньги, которые тоже нигде не учтены. Все это разрушает базовые понятия – банковскую систему, принципы налогообложения, прозрачность ведения бизнеса.

– Во время нынешнего кризиса контроль над некоторыми частными компаниями перейдет к государству. Аналогичные процессы происходят и в экономике других стран.

– Такой тупой национализации, как в России, нет нигде. Не надо приводить в пример американские, английские или европейские банки, где государство получило пакет акций. Там оно не назначило своих менеджеров и даже своих представителей в советы директоров не проталкивает. Банки управляются как частные и, как правило, зачастую теми же менеджерами, что и до кризиса. Да, в США были попытки министра финансов предложить банкам, получившим господдержку, выдать кредит конкретному предприятию, но на следующий же день это стало известно СМИ. Звонки тут же прекратились. Западные страны меняют институты, реформируют экономическую систему, вводят новые мотивации, чтобы экономика реагировала на изменившуюся ситуацию.

А в России власть, занимаясь национализацией, по-моему, не понимает, в каком состоянии она находится, насколько ее денежные ресурсы близки к исчерпанию. Еще до кризиса национализировали АвтоВАЗ. Хотя формально у «Ростехнологий» лишь 25% его акций, но понятно, что «Тройка Диалог» (25% акций) поддерживает целиком и полностью «Ростехнологии». В «Ростехнологиях» собрано более 400 предприятий – и оборонных, и необоронных, с огромными долгами. Для сравнения: в СССР в министерствах было не более 300 – больше невозможно было контролировать, даже имея мощный аппарат управления.

В России нет ни одного примера госкомпании, которая бы хорошо управлялась. Поэтому я не верю, что «Ростехнологии» найдут 400 талантливых менеджеров, в каждую компанию поставят хотя бы по одному и обеспечат их реальную реструктуризацию. Думаю, этот

монстр рухнет под тяжестью своих проблем. И мы увидим приватизацию, не потому что власть сочтет: «мавр сделал свое дело – мавр может удалиться». Предприятия, которые принадлежат государству, входят в госкорпорации, станут банкротиться, потому что на их поддержку не будет денег.

Национализация – процесс отвратительный, это очевидная ошибка, за которую придется платить. Жаль, что за обучение властей основам рыночной экономики в очередной раз приходится платить российскому народу.

– Сергей Владимирович, какой пакет антикризисных мер Вы могли бы предложить?

– Мне часто задают этот вопрос, и мой традиционный ответ звучит следующим образом: прежде чем давать советы, следует внимательно выспросить того, кто их просит, – а в чем состоят проблемы, которые мы собираемся решать? Нельзя давать совет в воздух, не учитывая реальных обстоятельств. Сегодня ситуация отличается от той, что была полгода назад, поэтому и конкретные советы могут быть иными. Говоря об антикризисных мерах вообще, я бы предпочел задать вектор того движения, которое должна обрести Россия.

Падение нашей экономики, ее реакция на нынешний мировой кризис, на внешние потрясения говорят о том, что наша экономическая система неэффективна, не в состоянии противостоять внешним шокам. Да, нынешний шок был сильный и очень болезненный, но другие страны в аналогичной ситуации оказались в существенно лучшем положении. Например, Бразилия, которая по размеру, населению и структуре экономики похожа на нас, показывает пусть маленький, но все же рост: 2%, а было 8%.

Мне кажется, что главное, чего нашей стране не хватает, – это конкуренции: и в политике, и в экономике. Именно отсутствие конкуренции ведет к формированию тех застойных и кризисных процессов, о которых сегодня не говорит только ленивый. Поэтому, если удастся запустить этот процесс, дела в экономике быстро начнут улучшаться. Конкуренция будет подстегивать всех, сигнализировать: вы неправильно поступаете и либо меняйтесь, либо проиграете.

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

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ТОРГОВЛИ В РОССИИ

Монин Антон Алексеевич

*консультант в области продаж, управления личными финансами
и личностного роста*

Розничная торговля — более широкое понятие, чем просто продажа товаров, поскольку ее сопровождают услуги — финансовые, парикмахерские, оплата услуг мобильной связи, химчистка одежды, доставка товаров и т.п. Термин «ритейл» (retailing) — розничная торговля — происходит от старинного французского слова «retailer», означающего «часть чего-либо», «разрезать что-либо на кусочки». То есть розничный торговец делит большое количество товара на малые порции для продажи потребителям.

Последние семь лет розничная торговля является одной из быстро развивающихся отраслей российской экономики. Более того, по версии консалтинговой компании A.T. Kearney, публикующей global development index (GDI), по итогам 2006 года две отечественные компании — X5 Retail Group и «Евросеть» — вошли в Top-250 крупнейших ритейлеров планеты. В 2003 году Россия вошла в тройку потребительских рынков развивающихся стран, привлекательных для международных торговых сетей. Массированный приход иностранных фирм на наш рынок ожидался в 2004—2005 годах. Однако с 11 декабря 2004 года правительство Китая, выполняя взятые на себя в 2001 году при вступлении в ВТО обязательства, разрешило иностранным компаниям открывать любое количество супермаркетов со 100-процентной иностранной собственностью. В то время Carrefour (Франция) имел в Китае 53 магазина, WalMart (США) — 40, Metro Cash & Carry (Германия) — 21. Открытие столь масштабного рынка оттянуло на себя многих ритейлеров и отодвинуло планы по освоению России.

Несмотря на то, что в 2005 году в торговлю пришла треть всех прямых иностранных инвестиций в Россию (в добывающую промышленность — менее четверти), иностранные ритейлеры не заняли подавляющей позиции на российском рынке. У отечественных компаний остаются шансы на самостоятельное развитие и удержание национального контроля над розничным рынком.

Этапы развития розничной торговли

До 1960-х годов на торговлю не обращали особого внимания. Ситуация изменилась с увеличением видимого ее значения в экономике развитых стран, с ростом ее вклада в валовой внутренний продукт (ВВП). Так, в США после снятия законодательных ограничений монополий началась эра гипермаркета WalMart, который был основан в 1962 году, стремительно захватил половину американского рынка и начал транснациональную экспансию. Гипермаркеты завоевали мир.

В СССР первый большой универсальный магазин — «Фрунзенский» — был открыт в Ленинграде 3 сентября 1970 года как магазин самообслуживания. До этого практиковалась торговля исключительно через прилавок. На 370 метрах прилавок-«горок», оборудованных холодильными установками, продукты находились в открытом доступе, площадь торгового зала составляла 1200 кв. м, имелось 15 кассовых аппаратов новейшей конструкции, итальянское и американское оборудование — все это позволяло обслуживать в день до 17 тыс. покупателей. К 1980 году в Ленинграде насчитывалось 30 универсамов.

Еще один формат — универмаг (непродовольственные товары). В Москве это были ГУМ, ЦУМ, «Первомайский», «Краснопресненский» и др. К настоящему времени лишь единицы универсамов не сдают свои площади в аренду. Остальные превратились в торговые центры, состоящие из многих независимых магазинчиков. В СССР развивались также специализированные магазины: «Детский мир», «Спорттовары». Успешно работал «Посылторг». Советская торговля разрушилась вместе с развалом создавшей ее системы.

В 1990-е годы развитие современной розницы в России повторило опыт западных стран 1960-х годов. Там, когда компании розничной торговли осознали необходимость продвижения собственных брендов, объединение в отрасли ускорило. Но к этому западные

страны шли примерно 40 лет (мы — менее 20), на достижение предельной концентрации ушло еще 30 лет. Сейчас в Германии 5 крупнейших розничных операторов контролируют 65% рынка, в Великобритании 4 сети — более 70%, во Франции 5 крупнейших сетей — 85%, в Дании две лидирующие сети — 60%. В России в 2007 году в розничной торговле продовольствием доля современных форматов составила лишь 32,6%, а доля пятерки крупнейших компаний — около 5%.

Розничная торговля продовольствием остается в основном национальной или даже местной отраслью. Лишь около 10% мирового рынка розничной торговли оккупировано транснациональными корпорациями. Наиболее активно на внешних рынках работают компании WalMart (США), Carrefour и Auchan (Франция), Metro Aldi и Schwarz Group (Германия), Delhaize (Бельгия), Ahold (Нидерланды), Tesco (Великобритания). Некоторые из них уже появились в России.

Свободный дикий рынок

До 1 ноября 1990 года доллар в СССР официально стоил 63 копейки, хотя граждане и коммерческие организации купить его по этой цене не могли. В апреле 1991 года на первых рыночных торгах за доллар давали 32,35 рубля, 3 января 1992 года — 150 рублей, а 24 декабря 1992 года — уже 414,5 рублей. Падение рубля отражало жесточайший финансовый кризис, который привел к краху СССР, бывшим советским республикам предстояло отстроить рыночную экономику.

Приход новой жизни для россиян ознаменовался либерализацией потребительских цен, которая была проведена 2 января 1992 года по Указу Президента РФ «О мерах по либерализации цен» от 3 декабря 1991 года № 297. В результате 90% розничных и 80% оптовых цен было освобождено от государственного регулирования, за исключением наиболее социально значимых потребительских товаров и услуг (хлеб, молоко, общественный транспорт и др.).

Цены в магазинах неукротимо росли, по оценкам экспертов: за 1991 год — на 160%, за 1992 год — уже на 2500%. Инфляция уничтожила накопления населения, оставила предприятия без оборотных средств. К тому же распад СССР привел к разрыву многих хозяйственных связей. Трудности были и с сырьем, и с реализацией продукции. Нормой стали задержки выплаты заработной платы. Появилась скрытая безработица, когда предприятия не увольняли работников, а отправляли их в неоплачиваемый отпуск. Люди вынуждены были искать случайные заработки.

Стремление правительства обуздать инфляцию наталкивалось на огромный дефицит государственного бюджета, который можно было покрыть только эмиссией денег. Центральный банк выдавал предприятиям дешевые кредиты в огромных объемах. Имея право эмитировать безналичные рубли, центральные банки других бывших советских республик активно кредитовали свои правительства и предприятия. Порожденная такой эмиссией инфляция импортировалась в Россию.

Ситуацию усугубляло и то, что еще не приватизированные государственные предприятия просто не умели торговать в условиях свободного рынка, не реагировали на изменение рыночного спроса. Их директора по привычке ждали государственных дотаций. Структура российской экономики, унаследованная от СССР, имела чудовищные перекосы в сторону создания средств производства и военной техники. А малый бизнес, сравнительно недавно легализованный, находился в зачаточном состоянии.

Рыночные реформы были инициированы на федеральном уровне, а контроль над ценами традиционно осуществлялся на местном уровне. Во многих случаях местные власти старались сохранить этот контроль, несмотря на отказ правительства предоставлять субсидии таким регионам. Используя то, что земля, здания и коммунальные услуги по-прежнему оставались в руках государства, они оказывали давление на приватизированные магазины, запрещали вывозить продовольствие в другие области.

В соответствии с Указом Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 года предприятиям и гражданам было предоставлено право заниматься торговлей, посреднической и закупочной деятельностью (в том числе за наличный расчет) без специальных разрешений, за исключением торговли оружием, боеприпасами, лекарствами и т.п. Отменялись таможенные платежи на товары, ввозимые в Россию. Первоначально торговлю разрешили в любых удобных местах, кроме проезжих частей, станций метро и зданий органов власти, но уже через полгода ее ограничили «местами, отведенными органами исполнительной власти».

Страна поделилась на продавцов и покупателей. В сознании народа были легализованы понятия «спекуляция» и «фарцовка», за которые при советской власти можно было угодить в тюрьму. Многие, несмотря на острую неприязнь к «торгашам», пошли в торговлю — от безысходности, потому что работать было негде, а кормить семью надо.

«Железный занавес» упал, и наши сограждане осознали, как бедно они живут по сравнению с населением западных стран. Они жаждали скорее утолить товарный голод, мучивший людей в условиях тотального дефицита 1980-х годов. С прилавков сметали все. Появились мелкооптовые, вещевые и продовольственные розничные рынки, где купить можно было практически все. В 1994 году место на открытом вещевом рынке в Москве стоило 10–30 долларов в день, оборот одной торговой точки составлял в среднем 17,5 тыс. долларов в месяц, в регионах — около 7 тыс. Наценка не опускалась ниже 100–200%.

Процветали коммерческие палатки («комки») площадью не более 12 кв. м с ассортиментом от шариковых ручек до бытовой техники и цветов. Они размещались на любых свободных местах в зонах максимального людского потока. А полки государственных магазинов, привыкших к распределительной системе, оставались преимущественно пустыми или ассортимент в них был весьма бедный.

Цены росли, но деньги у населения были. Рынок требовал товарного наполнения. И только быстрый оборот способен был принести начинавшим капиталистам стартовый капитал. Для многих ныне успешных предпринимателей опыт и связи тех времен определили формат их будущего бизнеса. Промышленность была еще не способна производить современные товары. Положительное влияние оказали две законодательные новации: свобода выезда за рубеж и возможность свободного ввоза товаров на сумму до 5000 долларов. Людям дали возможность самим позаботиться о своем спасении. Формально таможенными пошлинами не облагались только товары, ввозимые для «личного потребления», но за весьма умеренную плату эта льгота открыла канал для беспрошленного коммерческого импорта.

В 1992–1994 годах появились «челноки», которые возили товары из Турции, Польши, Финляндии, Китая. Они не регистрировали свою предпринимательскую деятельность, не платили никаких налогов, кроме сбора за право торговли. Многие «челноки» сами не торговали на рынке, а сдавали товар коллегам, имевшим несколько торговых точек. Норма прибыли не опускалась ниже 100% за одну поездку, что позволяло начинать бизнес даже при закупках всего на 500–600 долларов.

По расчетам Института экономики переходного периода, в 1995–1999 годах стоимость ввозимых «челноками» из дальнего зарубежья товаров достигала 2,5–3 млрд долларов в квартал, что составляло примерно треть всего российского импорта (без учета импорта из других

стран СНГ). При этом официально зарегистрированный импорт одежды, обуви, бытовой техники, тканей, парфюмерии в 1995 году составлял около 1,5 млрд долларов.

Благодаря высокой рентабельности вокруг «челночного» бизнеса развивалась инфраструктура, включавшая оптовые рынки, туристические и транспортные компании в России, а также отели, магазины, склады и фабрики в странах — поставщиках товаров, которые специализировались на обслуживании российских клиентов. Одни торговали по-крупному, другие занимались мелким производством, а кое-кто стремился контролировать рынки. Ведь большая часть оборачивавшихся там денег оставалась «в тени» от налогового контроля и учета. Кассовых аппаратов не было ни на рынках, ни в ларьках.

Зарождение сетевой торговли

С января 1992 года в стране началась массовая легальная приватизация. Она проводилась в соответствии с принятым в июле 1991 года Законом «О приватизации государственных и муниципальных предприятий». Указом Президента РФ от 29 декабря 1991 года № 341 были утверждены «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год», определившие процедуры приватизации. Государственная программа приватизации на 1992 год была принята Верховным Советом РФ только в июне 1992 года.

Магазины, рестораны, предприятия общепита и бытового обслуживания находились в муниципальной собственности и подлежали в 1992 году обязательной приватизации. Чаще всего коллективы магазинов сами выкупали бизнес, выбрав третий вариант льгот при приватизации. Но далеко не всегда директорам приватизированных магазинов удавалось удержать их на плаву. На помощь пришло первое поколение российских предпринимателей, освоивших начальные премудрости торговли на рынках.

Самые продвинутые бизнесмены имели к тому времени в управлении несколько точек на продовольственном рынке или мелкооптовый бизнес. У них были деньги, опыт, желание расширять бизнес, а главное — выглядеть цивилизованно. Приватизированные магазины давали им шанс реализовать свои мечты. Выкуп у коллективов торговых площадей позволял перейти от «комков» к более прогрессивной форме торговли — мини-маркетам — маленьким магазинчикам с большим ассортиментом товаров, в основном импортных.

«Челноки» к тому времени ознакомились с работой магазинов в Турции, Польше, Финляндии, куда ездили за товаром, и, получив большую торговую площадь (по сравнению с их прежними 12 кв. м), смело копировали зарубежных коллег. Их опыт говорил о том, что отказ от прилавка и выкладка товара в торговом зале позволяют увеличивать оборот примерно на 50%.

Существенным конкурентным преимуществом была и круглосуточная торговля. Для получения разрешения приходилось обивать пороги местного начальства, «кормить» стражей порядка, нанимать охранников, но дело того стоило. Светящиеся вывески «24 часа» стали приметой времени. Большой ассортимент алкоголя, сопутствующих товаров удовлетворял спрос широких слоев: от простых работяг, желавших выпить бутылочку после смены, до джентльменов, направлявшихся к даме с хорошим коньяком и конфетами. Яркие вывески привлекали и представителей криминальных структур — через мини-маркет можно было легализовать деньги, заработанные рэкетом и другими противозаконными операциями. О нравах тех времен красноречиво рассказывают многочисленные сериалы.

В новом качестве воскресли универсамы, которые стали называть супермаркетами. Они значительно расширили ассортимент не только продовольствия, но и непродовольственных товаров, пользуясь большими площадями и более плотной выкладкой. В настоящее время к супермаркетам относят магазины самообслуживания площадью от 1000 до 5000 кв. м, где на непродовольственные товары может приходиться 20–35% ассортимента, насчитывающего 10–25 тыс. наименований.

К 1994 году наши сограждане уже привыкли к постоянному росту цен, поучаствовали в приватизации, с подачи Лени Голубкова выучили фразу «я не халявщик — я партнер». Многие специалисты, ушедшие в начале 1990-х годов с заводов и НИИ, сколотили немалый капитал на высоких оборотах торговли. В стране витал запах шальных денег. Люди, научившиеся тем или иным способом получать не фиксированный оклад, а весьма приличные суммы, стремились к хорошей жизни, атрибуты которой — импортная одежда, разнообразная бытовая техника, качественная еда.

В 1993–1994 годах по всей стране стали открываться магазины мелкооптовой торговли формата cash & carry. Товар в них продавался только упаковками, а не штучно. Успех магазинов нового формата в 1995 году породил бум мелкооптовых рынков. Только в Москве

за год их стало в 10 раз больше. Люди с удовольствием стали затариваться продуктами на неделю вперед. В дальнейшем эта привычка позволила гипермаркетам быстро стать популярными.

1994-й стал годом массового расцвета вещевых рынков. Многочисленные «челноки» обильно снабжали нас китайским текстилем, турецкими кожаными куртками, кроссовками Abibas неизвестного происхождения, популярными в то время спортивными костюмами, джинсами, секонд-хендом из Европы. Одежный рынок стал цивилизованно развиваться в 1997–1998 годах с началом строительства торговых центров.

На базе советских универсамов зародилась продовольственная сетевая розница. Первым стал «Седьмой континент», он открыл в апреле 1994 года в Москве три магазина, которые работали круглосуточно и поддерживали максимально возможный ассортимент.

В Москве, где концентрировалась большая часть денежного оборота страны, начался строительный бум. С огромным спросом на материалы для ремонта и строительства возникли и стали разрастаться строительные рынки. Размах строек отражал внутреннюю потребность и мечту о хорошей жизни. Среди грязных и неухоженных рынков выделялись магазины сети «Старик Хоттабыч»: чистота, сервис, удобство выбора — через несколько лет они уведут народ с рынков.

В 1993–1994 годах открывали свои первые магазины и нынешние лидеры торговли бытовой техникой: «М.Видео», «Мир», «Техносила», «Эльдорадо». Формат узкоспециализированной торговли позволял квалифицированно разъяснять покупателям особенности техники. Кроме того, магазины вызывали больше доверия и давали гарантию, что было важно при покупке дорогого холодильника, телевизора, видеомагнитофона.

Существенные преимущества в эпоху свободного развития торговли имели крупные города-миллионники, где был готовый покупательский спрос и обеспечен выход на зарубежные рынки, поскольку импортные товары составляли основу успешной торговли.

На северо-западе страны центром развития розничной торговли стал Санкт-Петербург как морской порт и первый город-миллионник перед финской границей, откуда шел транзит грузов автотранспортом. Такое положение города способствовало тому, что в Петербурге раньше, чем в других городах, начала развиваться сетевая торговля компьютерной техникой. Финляндия стала удобной логистической базой для компьютерных вендоров.

Морской порт Санкт-Петербурга вместе с высвобождавшимися цехами заводов в промышленном кольце города позволил более цивилизованно, чем в Москве, организовать торговлю строительными товарами. Именно поэтому к 2006 году сетевые магазины на рынке розничной торговли строительными материалами обеспечивали в Москве лишь 25% оборота, а в северной столице — около 80%.

Другими центрами развития сетевой торговли стали: Владивосток как морской порт на Дальнем Востоке; Ростов-на-Дону, Краснодар и Новороссийск, имеющие выход к Черному морю; Москва — «порт семи морей» и авиационный хаб.

Так, компания «Тандер» (сеть дискаунтеров «Магнит») — владелец крупнейшей сети продовольственных магазинов в России — начала свою деятельность в 1994 году в Краснодаре как оптовый поставщик парфюмерии, косметики и бытовой химии. В течение 1996–1997 годов она создала филиалы в Сочи, Ставрополе, Пятигорске, Волгограде, Новороссийске, Армавире, Саратове, Нижнем Новгороде и Ростове-на-Дону и вошла в десятку крупнейших российских дистрибьюторов парфюмерии, косметики и бытовой химии. Затем начала осваивать продовольственный сегмент рынка. Оптовая база позволила с 1998 года успешно развивать розничную торговлю. Созданная ею сеть «Магнит» в 2001 году стала крупнейшей в России по количеству магазинов. В развитии компании помогли уже существовавшие 6 региональных распределительных центров суммарной площадью 66 тыс. кв. м. Логистика вообще играла ключевую роль в ускоренном развитии сетевой торговли.

Развитие после падения

Можно сказать, что до августовского кризиса 1998 года торговля сделала лишь первые шаги на пути к цивилизации. Новейшая история нашей страны недаром делится на период «до августа 1998 года» и «после августа 1998 года». Столь масштабный финансовый кризис был первым для молодой демократической России. И главный вопрос, который он поставил: способны ли люди, стоявшие «у руля», управлять страной?

Чтобы понять масштаб бедствия, достаточно вспомнить, что обменный курс доллара к рублю вырос осенью 1998 года сразу в 6 раз, а индекс РТС с максимальных значений марта упал к 1 сентября в 7 раз. На докризисный уровень экономика страны вернулась только к середине 2001 года. А в сентябре ситуация была критической.

Люди возвращались из отпусков и понимали, что потеряли свои сбережения в рублях. Правительство Сергея Кириенко ушло в отставку, Виктора Черномырдина не утвердил парламент, новым премьером стал компромиссный Евгений Примаков. Впервые в стране за год сменилось три премьер-министра.

Страна оказалась в тисках технического дефолта. Одним из важных решений правительства был мораторий по выплате иностранных долгов. Из-за резкого скачка валютных курсов многие предприниматели просто физически не могли отдать долг своим зарубежным партнерам — им не хватало текущей выручки. Но многие бизнесмены не спешили пользоваться предложенным правительством мораторием и в поисках компромиссов находили возможность отдать долги. Репутация стала цениться на российском рынке, хотя многие планы развития пришлось скорректировать.

Кризис благотворно подействовал на те производства продуктов питания и товаров народного потребления, на которых еще до него стали появляться новые команды менеджеров. Они арендовали цеха и использовали простаивавшие мощности для реализации своих бизнес-идей. Многие из них, воспользовавшись кризисом, приобрели эти промышленные активы по дешевке и сумели развить новое производство импортозамещающих продуктов.

А торговля тяжело переживала кризис. С одной стороны, население бросилось скупать на быстро обесценивавшиеся деньги буквально все — даже залежавшиеся товары, и магазины резко увеличили оборот. С другой — те, кто не успевал корректировать ценники в торговом зале, вынуждены были закупать новые партии по взлетевшим в несколько раз ценам. За предшествующие кризису пару спокойных лет стало нормой предоставление оптовиками отсрочки магазинам. Кризис показал, что управлять дебиторской задолженностью тоже надо уметь. Компании, столкнувшись с невозвращением долга, испытывали резкий дефицит оборотных средств. Снова товары стали отгружать только с оплатой по факту.

Многие компании на момент кризиса не имели налаженной системы учета и не могли точно подсчитать ни свои убытки, ни задолженность дебиторов, которую еще можно было взыскать. Немало фирм ликвидировали свой оптовый бизнес, а наиболее успешным удалось восстановить товарооборот в 1999 году.

Главный урок, который извлекли крупные игроки, — с розницей нужно работать. Именно в 1998–1999 годах большинство нынешних

лидеров сетевого ритейла открывали свои первые магазины или переориентировались на розницу. Так, по пути диверсификации пошла оптовая компания «Тандер». Почувствовав на себе прелести колебания спроса, она еще в 1998 году начала открывать свои первые магазины. А после кризиса смогла вырваться в лидеры, опираясь на свою развитую систему региональных складов, позволившую организовать быструю доставку и оборачиваемость продуктов.

Самым популярным форматом стал дискаунтер – магазин, базирующийся на пяти выгодах для покупателя: поддержание низких цен, удобное расположение универсамов, оптимальный ассортимент товаров, гарантии качества продукции, качественное и профессиональное обслуживание покупателей. Ассортимент дискаунтера небольшой (1500–3000 наименований), площадь до 1000 кв. м, при этом почти весь товар выставляется в торговом зале, тем самым достигается экономия на складских площадях.

Существовать в формате дискаунтера со средней наценкой 10–12%, чтобы конкурировать с мелкооптовым рынком, компания может только за счет снижения издержек на доставку, предпродажную подготовку и т.п. Скажем, в «Пятерочке», одной из крупнейших сетей дискаунтеров нашей страны, основной резерв экономии – жестко прописанные правила внутреннего распорядка. Описание бизнес-процессов предельно детализировано. В них даже указаны кратчайшие пути для грузчиков при традиционном распределении товаров и нетрадиционном – через зал в подсобку, если вдруг машина подъехала к главному входу. Строгое соблюдение инструкций позволяет повышать производительность погрузки-разгрузки на 35%. Комплект таких инструкций в компании считают основным ее капиталом. Следуя принципу экономить на всем, в своих первых магазинах компания ставила стеллажи и кассовые тумбы, вырезанные из фанеры и покрашенные тут же – в ремонтируемых залах. Когда же в сети стало появляться по несколько новых магазинов в месяц, было создано собственное мебельное производство.

Цель усилий – создать компанию-микросхему, работа которой заранее смоделирована и запрограммирована. Благодаря этому, как утверждают менеджеры, удастся в 5 раз снизить издержки по сравнению с обычным универсамом. Кроме того, компанию-микросхему легче тиражировать путем продажи франшизы: партнер получает не только бренд и договоры с поставщиками, но и отлаженную технологию работы, программное обеспечение и полное обучение персонала.

Когда в 2001 году «Пятерочка» открывала свои первые магазины в Москве и заявила об амбициозных планах, эксперты сильно сомневались в успехе: плохое оборудование, минимальный ремонт, аскетичное оформление – привыкшие к красивым и удобным супермаркетам москвичи вряд ли пойдут в такие магазины. Но экономичный формат оказался по душе покупателям, обедневшим после кризиса. В 2001 году в Москве заработали 15 магазинов «Пятерочка», в 2002 году – уже 40.

Больше половины покупок в то время приходилось на продовольственные рынки. Доля организованной сетевой торговли в 2000 году составляла лишь 1% общего торгового оборота, затем стала удваиваться каждый последующий год: 2001 год – 2,7%, 2002 год – 4,5, 2003 год – 8, 2004 год – 15,6%. Кризис 1998 года помог отечественным компаниям. Объявив себя техническим банкротом, наша страна сильно испортила имидж в глазах иностранных инвесторов. Приостановка планов на развитие производства и экспансию зарубежных торговых сетей дала отечественным фирмам пару лет форы, чтобы подготовиться к их приходу.

Подъем экономики за счет импортозамещения продолжался до 2001 года. В 2002 году влияние этого фактора уменьшилось, но экономическая стабильность и растущие с 1998 года цены на нефть положительно отразились на кошельках наших сограждан. Как показали исследования среднего класса, проведенные агентством «Эксперт», россияне не склонны к накопительству. Отойдя от кризиса, средний класс не стал особо задумываться о сбережениях, а ударился в загул потребления.

Повышались требования не только к качеству и ассортименту товаров, но и к уровню сервиса. Россиян перестали устраивать открытые рынки и маленькие магазинчики. Начался отток покупателей в сетевые дискаунтеры и супермаркеты. Люди все больше стали потреблять продуктов «вне дома» – в кафе и ресторанах. Как показывают исследования, обеспеченные люди меньше реагируют на откровенную рекламу и становятся более восприимчивыми к «промоакциям».

Многие отечественные производители воспользовались кризисом, мгновенно вымывшим многие популярные импортные товары, для наращивания своего производства. И уже к 2003 году по некоторым позициям рынки подошли к стадии насыщения, что вызвало локальные кризисы перепроизводства. Например, некоторые супермаркеты предлагают более 50 сортов растительного масла, снижают

маржу в среднем до 5%. Производители начинают возлагать большие надежды на организованную торговлю, обещающую им существенное увеличение оборотов.

Welcome to Russia

Серьезный толчок к развитию розничной торговли в России дал приход западных торговых сетей. Первый магазин с иностранным участием был открыт в 1997 году в Москве – супермаркет розничной сети «Рамстор», который не сильно выделялся на фоне российских супермаркетов – например, «Перекрестка» или «Седьмого континента». А вот появление в Подмоскowie в 2000 году шведского концерна ИКЕА и в 2001 году немецкой компания Metro Cash & Carry, входящей в международную группу Metro AG, стало настоящим событием.

Шведский концерн пришел не только торговать, но и сделать Россию одной из основных своих производственных площадок. Главное в маркетинге ИКЕА – создание моды. Вопреки сложившимся вкусам российских потребителей, концерн предложил мебель светлых тонов, приучил людей самим выбирать товар, расположенный на больших пространствах, самим собирать мебель, продаваемую в разобранном виде. Основа магазина – интерьеры. Посетителю предлагают пройти сквозь бесчисленные комнаты и шоу-румы, в которых выставлено все – от табуреток до мебельных гарнитуров. Если в зале стоит кровать, на ней обязательно будут лежать матрас, подушки, одеяло, постельное белье. Рядом – торшер, прикроватный столик, над кроватью – полка для книг, на полу – ковер. Все предметы снабжены подробными описаниями, ценниками и кодами для заказа. В магазин теперь приходят семьями и бродят по залам часами. Все разрешается потрогать, можно посидеть, полежать, поиграть. Окунувшись в мир вещей, редко кто устоит от соблазна захватить с собой что-нибудь на кассу.

Такой формат близких и доступных для покупателей вещей стали применять теперь многие магазины товаров для дома и ремонта. Товары должны быть доступны покупателю, он должен понимать, как может их использовать, всегда к его услугам помощь квалифицированного продавца. И, конечно, надо позаботиться об удобстве погрузки и доставки крупногабаритной покупки.

Успех ИКЕА заставил серьезно заняться развитием розницы и отечественных производителей мебели. Крупнейшая российская мебельная компания «Шатура», только увидев, как активно развивается

ИКЕА, сменила стратегию: с развития дилерского направления и открытия франчайзинговых магазинов на развитие сети собственной фирменной торговли. Также на больших площадях воссозданы жилые зоны, расставлены образцы мебели, оформлены интерьеры. Это позволило компании поддерживать ежегодный рост на уровне 40%. В 2006 года «Шатура» прочно заняла первое место на мебельном рынке с долей 11%.

Компания Metro декларирует обслуживание мелкооптовых (корпоративных) покупателей в сетевых магазинах, напоминающих розничные. Во всем мире основа ее клиентской базы – отели, рестораны, кафе. В России же к моменту прихода гиганта все еще велика была доля неорганизованной торговли, а ресторанов было явно недостаточно. Поэтому основными покупателями стали владельцы магазинчиков, ларьков, а также частные лица, получающие карточки доступа как представители своей фирмы и покупающие товары лично для себя, хотя сама компания это активно отрицает. При этом компания приучала покупателей к ультрасвежим продуктам или к такой экзотике, как дорогие ресторанные продукты – живые омары, охлажденное филе акулы, мраморная говядина.

Главным результатом прихода крупных иностранных корпораций в российскую розницу стала серьезная борьба за снижение цен. Иностранные ритейлеры использовали свои договоры с крупными международными производителями продуктов питания и товаров народного потребления для получения самых низких цен на рынке. Для отечественных торговцев это, с одной стороны, стало проблемой, с другой – дало возможность научиться «продавливать» поставщиков.

Еще в 2001 году, когда компания Metro объявила о скором открытии своего первого магазина, выяснилось, что по условиям договоров, которые она требовала подписать, местные поставщики должны были гарантировать, что никому не дадут цену меньше, чем для Metro. Тогда «Перекресток», «Седьмой континент» и «Копейка» пригрозили бойкотом отечественным поставщикам, если те дадут слишком большие скидки «западному агрессору». Конфликт удалось решить миром. Производители прислушались к доводам местных сетей, предоставив Metro и другим крупным игрокам одинаковые условия для работы.

«Седьмой континент» в 2003 году, обсуждая условия поставки для нового гипермаркета «Мосмарт», к планируемому в нем годовому обороту в 50 млн долларов добавил собственный оборот (320 млн долларов в 2002 году). Поставщики оценили суммарные возможности торговых

сетей и пошли на уступки, позволившие сравнять цены с иностранным конкурентом.

Были и более серьезные случаи борьбы за цены. Например, в 2006 году шесть крупнейших российских ритейлеров электроники («Эльдорадо», «Евросеть», «М.Видео», «Связной», «Техносила», «Мир») выступили против одного из крупнейших ее производителей Panasonic, отказавшись от закупок его техники. Конфликт разгорелся из-за того, что большая часть продукции под этим брендом была выставлена в только что открывшихся гипермаркетах бытовой электроники Media Markt (принадлежат Metro AG) по ценам ниже минимальных, которые Panasonic указал в договорах с сетями. Так, плазменный телевизор Panasonic TH 42 PA 60 стоил в Media Markt 1270 долларов, в остальных сетях – 1700–1800. Компания Panasonic вынуждена была пойти на мировую.

Благодаря своим масштабам международным компаниям проще войти на наш рынок с крупными форматами (торговые площади – от 5 тыс. кв. м, ассортимент продовольственных и непродовольственных товаров – от 40 до 150 тыс. позиций), и это для них особенно привлекательно. Средняя площадь магазинов ИКЕА – 25 тыс. кв. м, Metro Cash & Carry – 7–9 тыс.). На непищевую продукцию в гипермаркетах приходится от 35 до 50% общего ассортимента. Непродовольственный сектор представлен самыми разными группами товаров: одежда и обувь, косметика, бытовая химия, электроника, различная бытовая техника, мебель, стройматериалы.

Низкий уровень наценки компенсируется масштабными оборотами. А высокая концентрация бизнеса позволяет экономить на логистике, оформлении документов и прочих расходах, что делает инвестиции более выгодными.

Первым серьезным проектом открытия иностранцами гипермаркетов в России стал магазин французской сети «Ашан», распахнувший свои двери перед покупателями в августе 2002 года в Подмосковье. Компания серьезно подготовилась к борьбе за наш рынок. Специально для капризных граждан самого большого российского мегаполиса было даже изменено название компании. Ведь по законам транскрипции французское Auchan должно было писаться как «Ошан». Но ведь московский диалект характерен аканьем, что и предопределило название сети в России – «Ашан».

Если бы иностранные компании вошли на российский рынок пораньше, то скорее всего смогли бы без проблем захватить его,

как произошло в Польше, Чехии, Венгрии. Зарубежные операторы пришли туда в начале 1990-х годов, подавили местные сети и примерно за пять лет завоевали господствующее положение. Но в нашей стране иностранцев сильно напугал кризис 1998 года, когда многие западные компании даже вывели свои представительства в соседние, как им казалось, более благополучные страны. Благодаря этому у наших сетевых операторов появился шанс окрепнуть и набраться опыта. Ведь самое важное при открытии и управлении крупным гипермаркетом – постоянное снижение издержек за счет отлаженных бизнес-технологий.

Для любой западной компании проект строительства нового магазина – типовая задача. Сложности возникают только на этапе сотрудничества с местными властями. Так, компания Metro Cash & Carry, которая принципиально отказывается давать взятки, подверглась усиленной проверке местных санэпидемстанций или пожарных, не принимавших типовой проект магазина, десятки которых уже работали в других регионах. А торгово-развлекательный центр «Мега-Парнас», построенный ИКЕА в Петербурге, не подключали к местным электрическим сетям якобы из-за нехватки мощностей, в то время как из этого «энергодефицитного» региона мегаватты электроэнергии отправлялись на экспорт.

При этом российским ритейлерам зачастую «везет» гораздо больше. И если «Ашан» открывал свой первый магазин за пределами Москвы, потому что в столице для него не нашлось места, его отечественный конкурент – первый российский гипермаркет «Мосмарт» (совместный проект «Седьмого континента» и девелоперской компании «Гиперцентр») распахнул свои двери всего в десяти километрах, но на московской земле.

Впрочем, отечественные торговые сети конкурируют с иностранными ритейлерами не только благодаря более близким отношениям с местными властями. Они активно учатся у своих более опытных коллег. Владельцы «Мосмарта» назначили генеральным директором и директором магазина двух иностранцев, работавших до этого во французской розничной сети Carrefour. А крупнейшая в стране сеть бытовой техники «Эльдорадо» еще в 2000 году специально открыла в Польше гипермаркет бытовой электроники MaxMedia, чтобы изучить технологию работы в условиях жесткой ценовой конкуренции, в том числе и с Media Markt (входит в группу Metro AG). «Эльдорадо» переняла у Media Markt даже содержание рекламных роликов

и фирменный красный цвет. Поэтому немецкая компания, открывая в 2006 году свои магазины в России, вынуждена была сменить цвет в своей символике на темно-розовый.

С 2004 года фиксируется тенденция опережающего роста оборота иностранных ритейлеров на российском рынке. Но разница в приросте не превышает 10%, благодаря чему их доля в общем обороте сетевой розницы сохраняется на уровне 20%.

По данным консалтинговой компании А.Т. Kearney, ежегодно публикующей глобальный индекс развития розничной торговли (GRDI), Россия занимает одно из первых мест среди развивающихся стран по привлекательности для входа мировых розничных сетей. В 2003–2004 годах наша страна занимала в рейтинге первое место, к 2007 году опустилась до третьего после Индии и Вьетнама.

По данным компании Jones Lang LaSalle, в 2007–2008 годах Турция и Россия стали ключевыми рынками для расширения деятельности ритейлеров на международном рынке. На турецкий рынок вышло 11,3% всех международных ритейлеров, на российский – 10,6%. Ходит много слухов о возможных покупках иностранцами отечественных сетей. К российской рознице присматриваются Carrefour, WalMart и Aldi.

Затишье перед бурей

Российский продуктовый рынок вступил в стадию зрелости, идет активная консолидация за счет поглощения мелких и средних игроков, темпы роста снизились по сравнению с 2000–2005 годами. Усиливающаяся конкуренция приводит к активизации сделок по слияниям и поглощениям, причем инициатива исходит и от федеральных, и от региональных игроков. В 2007 году на темпы роста розничной торговли повлиял мировой продовольственный кризис. По распоряжению российского правительства цены были заморожены до мая 2008 года, что негативно сказалось на показателях розничных сетей. Кроме того, повысились закупочные цены на импортные товары, а доля импорта в розничной торговле в целом выросла до 47% (в 2006 году – 46%).

В 2007 году продолжилось активное строительство торговых центров, в результате, с одной стороны, снизился дефицит торговых площадей, с другой – усилилась конкуренция за место якорного арендатора торгового центра. По информации компании Cushman & Wakefield, Россия возглавила рейтинг из 34 стран Европы по количеству квадратных метров качественных торговых площадей,

готовящихся к открытию в 2008–2009 годах. Общая площадь строящихся в России новых торговых центров в этот период составила 3,2 млн кв. м, в 2007 году ведено в эксплуатацию 1,8 млн кв. м торговых площадей.

Данные по размеру розничного рынка несколько противоречивы. Ежегодный прирост оборота розничной торговли в 2000–2005 годах в долларовом эквиваленте составлял 25–30%, в 2006–2007 годах – 15–16%. По оценке Росстата, оборот розничной торговли в 2006 году – 8,7 трлн рублей, в 2007 году – 10,7 трлн. Однако эксперты считают, что эти показатели в 1,2–1,5 раза ниже реального товарооборота, так как по-прежнему высока доля «серых» расчетов в нашей экономике. Кстати, огромная неучтенная масса наличных долларов на руках у населения привела к тому, что эксперты не могут с уверенностью прогнозировать динамику потребительской активности в условиях наступившего кризиса. На фоне, казалось бы, неизбежного ее спада в связи с уменьшением доходов и массовыми сокращениями на отдельных рынках – например, в сфере продаж бытовой техники, – спрос порой превышает разумное предложение.

Всего в России в начале 2009 года действовало примерно 140 торговых сетей. Можно выделить три основных их типа по критерию «географическое распределение торговых точек и оборот сети»: глобальные, федеральные и локальные/региональные. На долю небольших сетей и независимых магазинов приходится примерно 70% розницы, крупных сетей – 15%, рынков – 15%. Сетевые компании растут быстрее рынка в целом. В 2007 году прирост их оборота превысил 53%. Всего же сетевая розница занимала 32,6% рынка, по материалам исследования агентства DISCOVERY Research Group «Розничные продовольственные сети в России: текущее состояние и перспективы развития».

По данным исследовательской компании Step by Step, в 2006 году самыми популярными форматами на сетевом рынке стали гипермаркет (39% рынка) и дискаунтер (33%). Далее следует супермаркет (20%), а на cash & carry, магазин «у дома», гастроном класса премиум и суперпремиум приходится всего лишь 8% в рыночной доле сетевых игроков.

Осенью 2008 года до нашей страны докатились первые волны мирового финансового кризиса. Рухнул российский фондовый рынок, исчезла возможность кредитоваться в стране и за рубежом. На сектор оптовой и розничной торговли к этому моменту приходилось более четверти всех кредитов коммерческих организаций. Поэтому

компании розничной торговли одними из первых ощутили влияние кризиса. В первую очередь пострадали малые оптовики и ритейлеры, живущие на краткосрочных кредитах и отсрочках платежа. Если у продовольственной розницы сохранился спрос со стороны населения, то на одежном рынке ситуация более печальная. За последний квартал 2008 года обороты многих торговцев одеждой упали на 15%, а издержки выросли вдвое. Несетевые магазины массово закрываются — у них нет денег на покупку следующей коллекции одежды. Массовые увольнения, особенно на градообразующих предприятиях в регионах, привели к резкому падению спроса. Лихорадит и сетевые компании, которым франчайзинговые магазины возвращают уже оплаченные коллекции. Появились первые банкроты — сеть детской одежды Vanana Mama и одежные гипермаркеты в регионах.

Правительство пыталось снизить напряженность, поручив в октябре 2008 года ВТБ и Сбербанку кредитовать продуктовые сети страны для пополнения оборотного капитала и рефинансирования долгов. Возможность получить такие кредиты была предоставлена девяти ритейлерам: X5 Retail Group, «Магниту», «Дикси», «Седьмому континенту», «Мосмарту», «Виктории», «Ленте», «О'кей» и «Холидей классик». Менее масштабным игрокам предложено изыскивать собственные резервы.

Некоторые ритейлеры начали испытывать давление со стороны кредиторов. Бинбанк 3 октября 2008 года предъявил требования калининградской розничной сети «Вестер» о досрочном погашении кредита в объеме 6 млн долларов, мотивировав их ухудшением финансового положения заемщика. Только через суд «Вестеру» удалось решить этот вопрос. Значительно легче переживали кризис те региональные компании, которые не гнались за бурным ростом, а, хорошо изучив потребности жителей своих регионов, планомерно работали последние годы на повышение рентабельности, практически не пользуясь заемными средствами. Нам еще предстоит оценить итоги кризиса для розничного рынка России.

Стратегии роста и развития сетевой торговли

На некоторых региональных рынках развитие крупных сетевых форматов вплотную приближается к насыщению. И хотя по всей стране через сети было реализовано в 2006 году в среднем около 25% продуктов питания, в 2008 году — около 40%, здесь есть регионы-

лидеры. Например, Санкт-Петербург, в котором на долю сетей в 2006 году, по оценкам экспертов, приходилось примерно 45% рынка, а к 2008 году — уже более 90%.

Более чем за 15 лет мы наблюдали различные стратегии ускорения роста и развития сетевой торговли. Остановимся на особенностях развития крупнейших сетевых ритейлеров: как они борются за рынок, находят свою уникальную нишу, решают проблемы с властью и поставщиками.

Региональное развитие торговых сетей

На начальном этапе развития сетевой торговли, в 1994—1998 годах, компании активно переходили из оптовой торговли в розничную. Многие современные торговые сети возникли в результате диверсификации бизнеса оптовых и дистрибьюторских компаний. Финансовый кризис 1998 года заставил торговые фирмы изменить стратегию развития — начался переход от дорогих супермаркетов к дискаунтерам.

Основным итогом второго этапа (1998—2000 годы) можно считать старт сетевой торговли продуктами питания в регионах. Развитие происходило за счет региональной экспансии столичных сетей, а также появления локальных торговых компаний. Параллельно начала активно развиваться отечественная пищевая промышленность, поскольку импорт продовольственных товаров после кризиса 1998 года резко сократился. Российские компании экспериментировали в поисках оптимального формата торговых сетей.

Из московских сетей на продвижение в регионы первой решилась еще в 2002 году отстававшая в развитии от своих коллег сеть «Патэрсон». Для нее это был последний шанс улучшить свое положение на рынке. Первый магазин она открыла в Санкт-Петербурге, второй — в Твери. До этого тверичи в массовом порядке ездили за покупками в Москву. А в центре Твери тогда возводился первый в городе торгово-офисный центр, не уступавший по внешнему облику и комфорту аналогичным объектам в Москве, чем и воспользовался «Патэрсон». Алексей Мауергауз, председатель совета директоров «Патэрсон», поделился опытом регионального развития компании: «Урок первый — жители провинции не особенно жалуют москвичей, поэтому акцент на “столичность” в рекламной кампании делать не следует. Урок второй — открытие магазина, качественно отличающегося от местного розничного пейзажа, — это событие.

Первый раз горожане приходят сюда как на экскурсию. Поэтому, чтобы привлечь покупателей, открытие магазина должно быть обставлено ярко, стать праздником для города. И, наконец, для формирования лояльных покупателей в городах с далеко не московскими доходами следует подчеркивать свою «социальность»: проводить специальные акции скидок, участвовать в благотворительности».

Самое главное в борьбе за региональный рынок — захват места. Та сеть, которой удастся занять в городе лучшую площадь, надолго сохраняет лидерство, отпугивая конкурентов. Однако найти свободное помещение хорошего формата в городах с небольшим населением непросто, а строительство с «нуля» сильно удорожает проект. Поэтому возрастает актуальность и важность поиска местных партнеров или покупки местных сетей.

Первоначальный мотив похода московских и петербургских сетей в регионы — отсутствие там конкуренции. Именно на это рассчитывали столичные компании, когда, словно соревнуясь друг с другом, в 2004–2005 годах начали свои масштабные программы регионального развития. К этому их подтолкнул и приход иностранных ритейлеров. Те с самого начала строили свою стратегию на освоении всей России. Но оказалось, что региональные игроки розничного рынка тоже не дремали. Обороты многих местных сетей исчислялись сотнями миллионов долларов, а по операционной эффективности они не уступали столичным игрокам рынка.

Во многих регионах столичные сети встретили серьезное сопротивление. В Свердловской области в 2005 году рыночная доля 21 магазина «Пятерочка» не превышала 1%. У лидера местного ритейла — «Кировского» — было 70 магазинов с оборотом 180 млн долларов; у следующей за ним сети «Монетка» — 46 магазинов с оборотом 145 млн долларов. В Пермской области за три года «Пятерочка» построила 19 магазинов, а местная конкурирующая сеть «НормаН-Виват» — 34.

Региональные сети лучше понимают, как на их территории устроен сбыт, и эффективнее решают проблемы с недвижимостью. Кроме того, как стало особенно заметно в конце 2008 года, региональные компании меньше используют заемный капитал, предпочитая опираться на собственные ресурсы.

Влияние региональных сетей настолько велико, что они могут даже привлечь на свою сторону местных производителей. Так, в августе 2005 года в Екатеринбурге торговые сети «Кировский», «Купец», «Звездный» и «Монетка» договорились с местными пищевиками

о прекращении закупок более дешевых продуктов из других регионов и ориентации только на местных производителей. Взамен предприятия региона отказывались от работы с питерской компанией «Пятерочка», компанией «Ашан» (планировала открытие на конец 2005 года) и открываемым магазином Metro Cash & Carry. С учетом оборота местных сетей в 500 млн долларов за 2004 год предложение было весьма интересно для производителей.

Крупные региональные города являются очевидными целями для развития торговых сетей. Но Россия как страна, занимающая самую большую территорию в мире, не ограничивается областными центрами. Однако строительство крупной торговой сети в районных центрах или городах областного подчинения — большой риск. Правда, риск, сулящий и существенное преимущество перед конкурентами. Все понимают, что тот, кто первым окажется в небольшом городе, будет там властвовать. Ведь второй магазин может просто не найти покупателей. Именно с походов в небольшие города США начался в свое время стремительный взлет WalMart.

Активный поход сетей в регионы поставил перед ними много проблем: налаживание отношений с местными властями, поиск пятен под застройку и местных поставщиков скоропортящихся продуктов. Объединение магазинов в сеть позволяет экономить при закупке и распределении. Но если при закупке можно просто суммировать объемы новых магазинов, то логистика успешно выстраивается только при достижении в регионе критической массы.

Легче всего идти в регионы компаниям с магазинами стандарта cash & carry и дискаунтер. У них складом является сам торговый зал и меньше проблем с поставками. Гипермаркетам еще проще благодаря масштабам закупки. А супермаркеты и магазины «у дома» обычно нуждаются в распределительном центре, который становится рентабельным после появления в регионе не менее пяти торговых точек.

В начале региональной экспансии для обслуживания региональных магазинов использовались распределительные центры в Москве. Так, 60–65% всего ассортимента магазинов «Перекресток» в Поволжье доставляет московский логистический центр, остальное — местные поставщики. В дальнейшем возможны два варианта: строительство собственного регионального центра или передача логистики на аутсорсинг. Бурное развитие сетевой торговли подстегнуло активные инвестиции в развитие логистических центров в ключевых городах: Санкт-Петербурге, Самаре, Челябинске, Новосибирске.

Следует отметить, что региональные продуктовые сети развиваются быстрее, чем это когда-то происходило в Москве и Санкт-Петербурге. Причин тому много: более совершенные бизнес-модели компаний, доступ к более дешевым и длительным кредитам, опыт развития федеральных компаний. Все это приводит к тому, что прирост оборота сетевой торговли в регионах выше, чем в столичных городах, причем рост обеспечивают локальные и региональные компании.

По развитию форматов торговли большинство локальных компаний уступает федеральным. Формат торговли региональной сети зачастую представляет собой нечто среднее между несколькими классическими форматами и напоминает уже забытые в столичных городах мини-маркеты 1990-х годов. Управленческие структуры региональных компаний малоэффективны, и им не хватает четкости. Кроме того, большинство средних по обороту региональных сетевых компаний имеет непрозрачный бизнес. Все это тормозит их развитие, однако следует помнить, что федеральные компании прошли аналогичный путь, сделав бизнес прозрачным только тогда, когда потребовалось внешнее финансирование. В перспективе региональные компании будут либо укрупнять бизнес, либо продавать его федеральным или более крупным местным игрокам, которые сами станут претендовать на федеральный статус.

Перспективы сетевой торговли в секторе M&A

К увеличению сделок M&A (слияния и поглощения – Mergers & Acquisitions) сетевую торговлю подтолкнули региональная экспансия и выход компаний на фондовый рынок. В 2004 году в России сделки по слияниям/поглощениям оценивались примерно в 22,8 млрд долларов. Доля торговли в денежном объеме сделок M&A составляла лишь 1,6% (355,7 млн долларов). Для сравнения: объем сделок в пищевом секторе равнялся 818,5 млн долларов, в нефтегазовом – 14 млрд. В 2006 году доля торговли в объеме сделок M&A увеличилась до 6% в денежном выражении (2,7 млрд долларов) и до 11% – в количественном (39 сделок). В 2007 году – соответственно, 3,7% (4,7 млрд долларов) и 8,5% (41 сделка).

В продуктовом сегменте в 2004–2005 годах активно осуществлялась региональная экспансия столичных ритейлеров. Холдинг «Марта» купил сразу четыре сети – «Продмак», «Райден», «Апельсин» и «Лиа-Лев» (сделка была оформлена как альянс). Но уже весной 2006 года холдинг продал 11 из 15 своих магазинов партнеру – немецкой компании

REWE Group. Компания «Седьмой континент» приобрела калининградскую сеть «Алтын», перекупила права аренды всех магазинов у московской сети «Самохвал» и активно скупает площади московских магазинов «Петровский». Не остался в стороне и «Перекресток», купивший ярославскую сеть «365» и киевского франчайзи SPAR.

Настоящие страсти разыгрались между дискаунтерами. В конце 2005 года питерская «Пятерочка» купила бизнес компании «Сеть розничной торговли», бывшего франчайзи «Копейки» в Московском регионе. К апрелю 2006 года крупную сделку по M&A провел торговый дом «Копейка»: в результате покупки 100%-ной доли торговой фирмы «Самара-Продукт» этот ТД в итоге стал управлять 215 магазинами. Кроме того, еще в конце 2005 года «Копейка» выкупила у компании Millhouse Capital (управляет непрофильными активами «Сибнефти») часть магазинов (48) и распределительный центр, принадлежавший нижегородской сети «Эконта». Оставшиеся розничные активы «Сибнефти» еще раньше поделили между собой дискаунтеры «Магнит» (купил 20 магазинов сети «Эконта») и «Дикси» (купил более 20 магазинов сети «Гастроном-эконом»).

В апреле 2006 года произошло крупнейшее на российском розничном рынке объединение «Пятерочки» и «Перекрестка». Объединенная компания получила новое название – X5 Retail Group, 54% ее акций приобрела «Альфа-групп» – основной владелец «Перекрестка». В результате слияния образовалась мультиформатная сеть, со стартовым суммарным оборотом за 2005 год 2,4 млрд долларов. В дальнейшем сеть расширилась за счет поглощения гипермаркетов «Карусель». В 2006 году X5 Retail Group вошла в Top-250 крупнейших ритейлеров планеты.

Изначально акционеры объяснили причину слияния ожидаемым синергическим эффектом за следующий год в размере 85 млн долларов, что составляет 3,6% суммарной выручки объединившихся компаний за 2005 год. Однако, как показывает мировой опыт, на возросшем масштабе бизнеса можно сэкономить лишь около 1% суммарного оборота в год, предшествующий слиянию. Достичь экономии компания X5 планировала за счет объединения закупок на базе логистических центров «Пятерочки», емкостей которых хватало даже для втрое более широкого ассортимента супермаркетов «Перекресток» и гипермаркетов «Карусель». Наличие трех разных форматов позволяло эффективнее использовать возможности помещений в регионах, выбирая более подходящий.

Главная задача акционеров — повысить капитализацию единой компании. Кроме того, владельцы «Перекрестка» получили крупного публичного ритейлера без размещения своих акций на бирже (IPO). Одно это сэкономило акционерам немало средств. После слияния глава объединенной компании Лев Хасис заявил о планах сетей через 10 лет получить до 15% рынка — минимум столько лидер рынка обычно получает в западных странах. То есть если все пойдет по плану, то при прогнозируемом размере рынка в 300 млрд долларов объединенная компания должна будет в 2015 году получить выручку до 45 млрд долларов — примерно в 2 раза больше, чем сейчас приходится на все российские продуктовые сети. Ежегодный рост X5 при таком раскладе должен составлять около 35%.

В отличие от сделки по слиянию «Пятерочки» и «Перекрестка», для проведения большинства сделок M&A компании использовали заемные средства — кредитные ресурсы и сделки IPO. В 2004 году «Седьмой континент» первым среди российских розничных компаний вышел на IPO, в 2005 году за ним последовали «Пятерочка» и «Аптека 36.6». Бурному росту первичных размещений, который прогнозировали на 2008 год, помешал мировой финансовый кризис.

Оптимизация логистики и работа с поставщиками

Развитие сетевой розничной торговли создало немало проблем для производителей и оптовых компаний. От обычной розницы она отличается большей рентабельностью и более широким ассортиментом при зачастую более низких ценах. Чтобы держать цены на таком уровне, отечественные сети активно изучали опыт иностранных коллег.

Любой иностранный ритейлер при ведении переговоров с поставщиками может получить скидки от транснациональных производителей с учетом общемирового оборота. Но и местные компании, нарастившие свои обороты, тоже в состоянии получать закупочные цены на уровне западных сетей. Так, компания «Эльдорадо» подписала опционное соглашение с Dixons, что позволило обоим операторам выиграть в закупочной политике. Dixons открыла российской сети путь к более низким ценам на технику премиум-класса, а «Эльдорадо» помогает британцам оптимизировать затраты в экономичном ценовом сегменте.

Повышая собственную эффективность, розничные магазины унифицируют требования к поставщикам, переключая на них часть собственной работы. Например, в договоры с поставщиками включаются подробные требования по упаковке, маркировке, своевременной доставке товаров. Также производители обязуются нести часть издержек на промоушен, рекламные расходы. Соблюдение всех правил розничных сетей требует от производителей серьезной перестройки работы и управления себестоимостью. Окупаются усилия за счет более массовых закупок и почти гарантированного сбыта.

Один из основных параметров эффективности ритейлера — получение отдачи с каждого квадратного метра торговой площади. Для этого полки магазинов должны быть заполнены максимально ходовым товаром. Производители же постоянно стремятся вводить новые бренды и товарные позиции. Борьба за место на полках выливается в установление специальных платежей в виде единовременных бонусов или накопления различных скидок. Подобные дополнительные расходы становятся серьезным барьером для мелкого и среднего бизнеса.

Розничные торговцы переходят на прямые контракты с производителями, что позволяет снизить закупочные цены на 5–10%. «Копейка» 80% товаров закупает напрямую у производителей, а компания «Виктория» (сети магазинов и супермаркетов «Дешево», «Квартал», «Виктория») — 50%.

Возросшую мощь сетевой торговли демонстрируют примеры давления на поставщиков. В ноябре 2005 года компания «Пятерочка», используя преимущества лидера ритейла на рынке северной столицы, обязала своих контрагентов зафиксировать цены до конца года на поставки в питерские магазины. Для поставщиков это был серьезный удар, ведь традиционно перед Новым годом оптовые цены повышались на 7–8%. Ситуацию давления сетевой торговли на производителей неоднократно пытались урегулировать на уровне как законодательства, так и местных органов власти, однако общего подхода пока не выработано.

Концентрацию дистрибьюторского бизнеса проводят и производители, постепенно сокращая количество представителей и выстраивая собственные сбытовые сети. Например, компания San Interbrew сократила число своих дистрибьюторов по России с 430 в 1990-х годах до 12 к 2002 году. Компания «Бритиш Американ табакко» оставила лишь два эксклюзивных дистрибьютора, при этом ввела свою систему прямых поставок примерно в 200 городов.

Многие оптовые компании и дистрибьюторы в результате давления сетей вынуждены переключаться на производство. Компания «Ледово» начинала с дистрибуции морепродуктов, но вскоре занялась сначала фасовкой, а потом и производством замороженной продукции. Компания «Талосто» начинала с импорта финского мороженого, а теперь тоже производит продукты глубокой заморозки.

Оптовики, наоборот, создают собственные розничные и мелкооптовые сети. Так, один из лидеров сегодняшнего ритейла — компания «Тандер» (сеть «Магнит») начинала как дистрибьютор бытовой химии и парфюмерии, компания «Лента» — как оптовый поставщик кондитерских товаров, алкоголя, кофе и чая. Компания «Юниленд», один из лидеров на рынке дистрибуции Северо-Запада, создала в 1999 году сеть дискаунтеров «Дикси» и магазины формата cash & carry «Мегамагарт». Сеть центров мобильной электроники «Цифроград» образована в октябре 2003 года холдингом «Северен», специализирующимся на оптовых поставках сотовых телефонов и оказании услуг связи.

Стремясь еще больше сократить цену закупаемых товаров, розница размещает заказы на их изготовление под собственными торговыми марками (private label). Для таких товаров появляется возможность снизить затраты на упаковку и исключить маркетинговую составляющую на продвижение и рекламу, что дает дополнительную экономию в цене. Если «Копейка» стремилась довести продажи продуктов под частными марками до 50%, то у европейских дискаунтеров Aldi и Lidi практически весь ассортимент в 2008 году состоял из private label.

Российским производителям производство продуктов под частными марками дает меньшую доходность, но они идут на это, так как получают гарантированную загрузку производства. Комбинат «Лебедянский» делает сок для «Пятерочки», «Агрос» — макароны, «Настюша» — муку для трех крупных ритейлеров, «Ледово» — креветки для «Ашана».

Последняя возможность выжить для дистрибьюторских компаний — превратиться в чисто логистические фирмы, обеспечивая для мелких производителей возможность работы с крупными сетями. В этом случае необходимы строительство современных складских помещений, развитие автопарка, оказание дополнительных услуг — маркировки, сортировки, упаковки, приема заказов.

Экспансия за рубеж

По мере роста российские ритейлеры не только опасались, что их положение может пошатнуться с приходом иностранных сетей, но и сами задумались о возможностях экспансии. Логично, что первыми были выбраны ближайшие соседи — Казахстан, Украина и Белоруссия.

Пионером стала компания «Патэрсон», открывшая супермаркет в Киеве в конце 2004 года. На тот момент руководство сети считало украинский рынок слабым и отстающим от московского на 4–5 лет, поэтому строило планы захватить за ближайшие два года не менее 10% местного рынка. В том же году «Пятерочка» продала за 750 тыс. долларов франшизу харьковской компании «Инвестор», которая пообещала открыть к 2006 году не менее 30 магазинов под российским брендом в Харькове, Киеве и Днепропетровске. «Пятерочка» рассматривала варианты и самостоятельного строительства магазинов — в частности, гипермаркетов «Карусель». Весной 2005 года «Перекресток» приобрел киевскую сеть SPAR, состоящую из пяти супермаркетов.

В те годы стоимость открытия универсама в России и на Украине оценивалась примерно одинаково — от 750 тыс. до 1,5 млн долларов. Рынок Украины находился в начале бурного роста, доходы населения росли на 15% в год. В 2004 году объем украинского розничного товарооборота равнялся 10,6 млрд долларов, российского — 172 млрд. Местная розница еще не стала серьезной силой. Финансовые показатели крупнейших местных ритейлеров и российских первопроходцев отличались в разы. Оборот Fozzy Group (сеть супермаркетов «Сільпо» и «Днепрянка», дискаунтер «Фора», магазин cash & carry Fozzy) составлял около 290 млн долларов, сети «Фуршет» — 240 млн, «Квиза-Трейд» (сеть гипермаркетов «Велика Кашеня») — 134 млн, сети дискаунтеров АТБ — 160 млн долларов. На Украине уже работало подразделение Metro Cash & Carry Ukraine с оборотом около 150 млн долларов.

За несколько лет рынок стремительно вырос. К 2006 году объем розничной торговли Украины достиг 18,2 млрд долларов. Местная сеть Fozzy Group увеличила оборот на 140%: с 700 млн долларов в 2005 году до 1,2 млрд в 2006 году. «Велика Кашеня» преодолела планку 1 млрд долларов в 2007 году.

К сожалению, российские сети не могут похвастаться столь впечатляющей динамикой. Ни одна из них не смогла воспользоваться

своим опытом и ресурсами для захвата лидерства на рынке. Так, франчайзер «Пятерочки» смог открыть на Украине к концу 2006 года лишь 16 магазинов. «Перекресток» не только не переименовал купленную им сеть SPAR, но и вынужден был закрыть один из магазинов. «Патэрсон» в декабре 2006 года открыл лишь третий магазин.

При этом западные продовольственные ритейлеры тоже активно осваивают рынки наших соседей. Например, турецкая компания Migros с 1999 года строит магазины «Рамстор» в Казахстане, в 2005 году было 5 магазинов с годовым оборотом 103,8 млн долларов (для сравнения: 56 магазинов «Рамстор» в России заработали в том же году 482 млн долларов). Сеть «Пятерочка», которую развивает местный казахский франчайзер «Дала-Инвест», не может похвастаться такой эффективностью. В среднем каждый из 30 открытых магазинов приносит около 1 млн долларов в год, что в 4–4,5 раза меньше показателей российских «Пятерочек». Эксперты называют одной из главных причин неудач российских сетей на зарубежных рынках отсутствие жесткой стандартизации и отработанного формата торговли.

Лучше обстоят дела у крупнейших непродовольственных ритейлеров: «Эльдорадо», «Евросет», «Спортмастер», «Интерспорт». Уже представлены на рынке наших соседей одежды марки Sela, Baltman, Ахага и другие, а также лидеры российского рынка по фастфудам и ресторанам «Росинтер» и «Кофе Хауз».

Выход на рынок сопредельных государств упрощается, если кроме отлаженных торговых технологий есть возможность предложить партнеру реальное товарное наполнение. Так, сеть магазинов Sela является только частью вертикально-интегрированного холдинга, поэтому, предлагая своим партнерам франшизу, она обеспечивает каждый сезон наполнение магазинов новыми коллекциями одежды. С такой поддержкой компания легко завоевала себе место в СНГ и в 2006 году пошла в Восточную Европу; на очереди — Западная Европа и Китай.

Франчайзинг по-русски

По мере ускорения развития бизнеса для поддержания больших темпов роста необходимо жестко отлаживать технологию «размножения» своего бизнеса. Одно дело, когда компания открывает один магазин в год, и совсем иное — несколько в месяц. Самое важное в таком случае подробно и четко прописать бизнес-процессы,

технологию работы, требования к персоналу, оборудованию магазинов и т.п. После этого территориальная экспансия проходит почти автоматически, лишь бы хватало ресурсов. Эти же сформированные стандарты могут стать основой для развития франчайзинга.

Настоящий бум франчайзинга среди российских ритейлеров наблюдался в 2003–2004 годах. К этому времени большинство сетей успело формализовать собственные бизнес-процессы, закрепиться в своем регионе и подготовиться к региональной экспансии, где франчайзинг был использован для наращивания числа торговых точек.

К 2005 году в регионах стали формироваться сильные игроки, использовавшие имя, технологии, а зачастую и поставки крупного федерального ритейлера. Например, компания «Тамерлан» (107 магазинов в Волгоградской области), являющаяся франчайзи «Пятерочки», вошла в Топ-50, составляемый «Ведомостями», с оборотом 120 млн долларов. Она продемонстрировала самый высокий из всех ритейлеров рост оборота за год — 262% (по данным самой компании). Однако в 2005 году сети сделали для себя неприятное открытие: интерес к федеральным брендам со стороны региональных сетей резко пошел на спад. «Пятерочка» не продала ни одной новой франшизы, не оправдались ожидания и у других ритейлеров.

Начались проблемы и с уже действующими франчайзи. В 2005 году в неприятную историю попала «Пятерочка» в Перми. Летом 2003 года франшизу федеральной сети дискаунтеров купила местная компания «Русторг». Пользуясь раскрученным брендом, «Русторг» получил огромные скидки у поставщиков и долгое время закупал товар в кредит, не расплачиваясь по ранее сделанным долгам. Терпение поставщиков в итоге лопнуло. «Пятерочке» пришлось искать нового франчайзи в регионе, чтобы сохранить свое присутствие на местном рынке. Несмотря на неудачи, франчайзинговый проект «Пятерочки» остается самым успешным: ей удалось закрепиться в 12 регионах России, а также в Казахстане и на Украине. При этом франшизу «Пятерочки» покупали преимущественно крупные региональные банки или промышленные холдинги, которые хотели заняться розничной торговлей. За ноу-хау в этой новой для них сфере они готовы были заплатить «Пятерочке» 750 тыс. долларов стартового взноса.

К 2005 году региональные предприниматели все неохотнее покупали франшизы у столичных компаний, поскольку разочаровались в продукте. Ведь дополнительных продаж московский бренд не приносит, а технологии у всех примерно одинаковые. Независимых

торговцев в первую очередь интересует подключение к закупочной системе крупной сети. Но для этого компании, развивающей франчайзинг, необходимо вложиться в развитие распределительных центров, способных обеспечивать магазины в радиусе 300–400 км, и только потом продавать в этих регионах франшизы.

Еще одна беда, подстерегающая франчайзеров, – незащищенность их прав российским законодательством. Стандартный риск, сопровождающий классический франчайзинг, – простая смена вывески. Бывший франчайзи, получивший технологию, рецептуру, оборудование, по окончании договора меняет торговую марку, некоторые признаки фирменного стиля и дальше работает самостоятельно, но уже без уплаты роялти.

Особенно это характерно для предприятий общепита. Больше всего от этого пострадала компания «Крошка-Картошка», которая сама заимствовала идею запеченной картофелины с начинками у турецких торговцев и не позаботилась о патентной защите при продаже франчайзингового пакета. Одна екатеринбургская компания, подписав франшизный договор, получив необходимую технологию и инструкции, обучила своих сотрудников и открыла в родном городе кафе с абсолютно иной вывеской. Увидев, что такое поведение осталось безнаказанным, нижегородская фирма «Фуд-Корт», проработав по франшизному договору весь 2003 год, отказалась его пролонгировать и продолжила свой бизнес уже без франчайзера. В Санкт-Петербурге бывший франчайзи «Нева-Сэт» трансформировал вывеску в «Чудо-Картошку», сохранив удачные находки франчайзера: стилистику, цветовую гамму, оформление витрин.

Из успешных примеров развития франчайзинговой сети можно назвать компанию Sela, которая за счет продажи франшиз к 2004 году прекратила нефирменную торговлю по всей России. Но добилась она этого за счет кропотливой работы с оптовиками и полного товарного наполнения.

Опыт крупнейших сетей показывает, что регионы нельзя осваивать по остаточному принципу или полагаясь только на франчайзинговые проекты. Нужно иметь ясную региональную программу развития.

Проблемы с властью

С тех пор, как розничная торговля стала самостоятельной отраслью экономики, вносящей существенный вклад в ВВП, не утихают

попытки сделать из нее «дойную корову» в интересах как общества в целом, так и отдельных его представителей. Если на заре становления рынка эти задачи решали в основном организованные преступные группировки, то теперь – силовые структуры государства.

Начало 2006 года ознаменовалось катастрофой на алкогольном рынке. Были остановлены крупнейшие производители («Кристалл», «Топаз»). Отделы алкоголя в розничных магазинах пустовали, ритейлеры терпели убытки. Под удар попали также элитные дорогие вина. Некоторые рестораны, годами собиравшие винные коллекции, в одночасье были лишены возможности ими торговать. В результате ущерб, нанесенный производителям алкогольной продукции, по оценке Счетной палаты, за первую половину 2006 года составил 6 млрд рублей, а бюджет недополучил 14,7 млрд рублей.

Что же произошло? 13 июля 2005 года был принят Закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» № 102, в соответствии с которым вводились новые акцизные марки и регистрация каждой единицы продукции в Единой государственной автоматизированной информационной системе (ЕГАИС) учета производства и оборота алкогольной продукции. Отвечало за это Министерство по налогам и сборам. Его чиновники выбрали без конкурса (но за большие деньги!) компанию, взявшуюся разрабатывать программное обеспечение. ЕГАИС должна была заработать к началу 2006 года, но не заработала должным образом и к концу 2008 года. По отзывам участников рынка, сложности с программным обеспечением продолжаются, реального учета оборота алкоголя как не было, так и нет.

Другой серьезной проблемой последних лет стало так называемое товарное рейдерство со стороны милиции. В августе 2005 года, проводя операцию по ликвидации «серых» каналов импорта, МВД арестовало более 350 тонн мобильных телефонов, предназначенных для продажи в крупнейших розничных сетях. Результатом акции силовиков стал переход федеральных ритейлеров на прямой импорт и «обеление» рынка до 70%. Благодаря этому 2006 год обошелся без серьезных акций со стороны силовых ведомств. Единственным исключением стала компания «Евросеть», лишившаяся партии телефонов Motorola на 20 млн долларов.

В большинстве случаев схема изъятия товара у оптовых компаний под предлогом контрабанды работает по всей стране без особой огласки. Известно, что в результате «переговоров» милиционерам отдается

30–70% стоимости арестованного товара. О масштабах явления говорит такая цифра. По данным Ассоциации предприятий компьютерных и информационных технологий (АПКИТ), лишь в Северо-Западном административном округе Москвы за 2006–2007 годы и только у компаний, торгующих компьютерами и комплектующими к ним, незаконно конфисковали товар на сумму около 60 млн долларов.

По сложившейся практике даже обращение в суд не приводит к возмещению ограбленным предпринимателям их убытков. Благодаря отработанным схемам взаимодействия прокуратуры, МВД и Российского фонда федерального имущества обеспечивается сбыт арестованной продукции по заниженным ценам под предлогом ее устаревания, дороговизны хранения и т.п. И даже если суды всех инстанций через несколько лет докажут неправоту действий карательных органов, возвращать пострадавшему предпринимателю будет нечего. Существующее законодательство позволяет любому чиновнику или сотруднику «при исполнении» избежать ответственности даже за доказанный факт противоправных действий.

Другой важной вехой станет разрабатываемый с конца 2006 года законопроект о розничной торговле, от которого ждут, что он разрешит конфликты между торговыми сетями и поставщиками, а также защитит малый бизнес, особенно сельхозпроизводителей. Впрочем, события конца 2008 – начала 2009 года показали, что как только компаниям, занимающимся розничной торговлей, понадобились государственные деньги для поддержки в период кризиса, они смогли обеспечить недискриминационный доступ сельхозпроизводителей и без всяких законов. Остальным же фирмам, выпускающим продукты питания, по-видимому, предстоит сражаться с отделами закупок сетевой розницы и дальше, ведь независимо от принятия закона «входные билеты» не исчезнут.

Форматы современной розницы

Традиционно выделяют основные форматы розничной торговли: дискаунтеры, супермаркеты, гипермаркеты, универмаги, магазины «у дома», cash & carry. Все они упоминались, когда мы рассматривали историю развития розничной торговли. Но быстрое развитие розничного рынка требует адекватной реакции от торгующих организаций. И им приходится подстраиваться под спрос постоянно, экспериментируя с форматом.

Пожалуй, кроме «Дикси», ни одна розничная сеть не придерживалась на нашем рынке формата дискаунтера в том смысле, который в него был заложен при его создании в Германии, – узкий ассортимент тщательно отобранных товаров с быстрой оборачиваемостью. Например, «Пятерочка» отошла даже от принципа «мягкого дискаунтера» и стремится стать универсамом «у дома». Для этого она ввела свежие фрукты и овощи, расширила ассортимент до 3500 позиций.

В западных странах компании редко совмещают торговлю в различных форматах. Например, группа Metro AG для управления разными форматами создала отдельные компании, которые самостоятельно определяют стратегию развития и ведут оперативную деятельность. В формате cash & carry работает Metro Cash & Carry, гипермаркеты для населения развивает Real, а Media Markt строит гипермаркеты электроники.

Российские компании зачастую смешивают под одним управлением разные форматы. Например, «Седьмой континент» развивает одновременно супермаркеты и гипермаркеты. При этом формат гипермаркетов используется в основном для выхода в регионы. Но и для своих супермаркетов фирма создала группу брендов, каждый из которых обладает особенностями по ассортименту, площади торгового зала и ориентирован на разные группы потребителей: «Седьмой континент – Гастрономия», «Седьмой континент – Пять звезд», «Седьмой континент – Универсам», «Седьмой континент – Рядом с домом».

Весьма продуктивной представляется стратегия нишевой торговли. В Москве и Санкт-Петербурге верхнюю нишу премиальной розницы осваивают небольшие узкоспециализированные магазины для гурманов – гастрономические бутики. В них нет продуктов «на каждый день», но те, которые там представлены, вряд ли удастся найти в других местах. На российском рынке слабо развита ниша экологических продуктов, экологического ритейла. Сложность состоит в том, что у нас практически нет хозяйств, выращивающих свежие овощи и фрукты нужного качества, а для поставки их из-за рубежа должна быть безукоризненно выстроена логистика. Да и массового спроса на здоровое питание в России пока нет.

Перспективна идея монопродуктовых магазинов. Например, на алкогольном рынке Москвы и Санкт-Петербурга развиваются бутики компаний «Сварог», «Графт-Трейдинг» («клуб Шато»), «Уайтхолл» (Kauffman), «Марин Экспресс» (сеть Von Vin2), ОКВ («АльтаВина»),

DP-Trade («Интендант»). По оценкам участников рынка, через подобные сети в столичных городах реализуется от 5 до 10% алкоголя.

Успешным примером реализации концепции монопродуктовой розницы служит нижегородская сеть «Мясновъ», открывшая первый магазин в августе 2003 года. В своих магазинах «Мясновъ» предлагает широкий ассортимент двух групп — охлажденное мясо и полуфабрикаты, колбаса и колбасные изделия. При выборе стратегии бизнеса была использована известная альтернатива экономиста Джека Траута: «дифференцируйся или умирай». Новой сети нужно было сразу выделиться на фоне однотипных в глазах покупателей предложений. И она сделала ставку на уникальность: до «Мяснова» в российской продуктовой рознице, да и на Западе, не было сетей формата «убийца категорий».

Сейчас специализированные магазины «убийцы категорий» уже действуют и в непродуктовом секторе. Они предлагают ограниченное число товарных групп, но это предложение лучшее по ассортименту, по ценам, по сервису, что и определяет выбор покупателя. В продуктовой рознице, тем более в таком сложном виде, как торговля мясом, ничего подобного до сих пор не было. На Западе существуют мясные лавочки, как правило, в форме семейного бизнеса. Основатели «Мяснова» делают современное торговое предприятие, которое включает базовое производственное звено, дистрибуцию и сеть специализированных магазинов, расположенных во всех районах города в шаговой доступности.

Работа с ограниченным количеством категорий, пусть среди них сложное в работе мясо, позволяет досконально выверить всю технологию продажи и за счет этого снизить издержки. При работе с мясом и мясопродуктами — товарами скоропортящимися — важно точно рассчитывать размер поставок в каждый магазин, чтобы исключить появление просроченных продуктов. Кроме того, мясо и колбаса требуют различной логистики. Колбасные изделия допускают переходящий остаток, а мясо, перефразирую классика, бывает только одной свежести. Поэтому у них совершенно разные правила формирования заказов, специальный транспорт, график доставки.

При этом важно, чтобы цены были доступны и покупателям с доходами 100 200 долларов на члена семьи в месяц, и более обеспеченным, но склонным к экономии. Цена зависит от того, из какой части туши кусок. «Мясновъ» предлагает праздничный ассортимент — достаточно дорогие для такого формата продукты, которые

покупаются понемногу, к случаю. Но не они составляют основу ассортимента, нет дорогих маринадов, зато представлен очень широкий выбор изделий из рубленого мяса, которые производятся по специальной рецептуре на мясокомбинате «Дэмка» именно для этой сети. Значительна и доля субпродуктов, которые не считаются товаром для бедных, несмотря на невысокую цену. С прилавка их сметают мгновенно, потому что свежую печень или язык трудно купить даже на рынке, а во многих супермаркетах печень продается только импортная, замороженная.

Руководители компании позиционируют сеть «Мясновъ» как демократичные магазины с высоким уровнем обслуживания. Обычно зависимость иная: высокие цены — в лучшем случае высокий уровень; низкие цены — низкий уровень. Особо экономных граждан «Мясновъ» привлекает не уменьшением цен за счет снижения качества, а с помощью накопительных бонусов, стремясь превратить таких покупателей в постоянных клиентов.

Не только сети узкоспециализированных магазинов, но и компании традиционных форматов ищут необычные решения для привлечения покупателей, стремятся создать уютную обстановку. Книжная сеть «Буквоед» превращает свои магазины в культурно-интеллектуальные центры, выделяет в них зону для кофейни и сцену, где выступают писатели и приглашенные артисты. Магазины формата «у дома» сети «Квартал» делают из них место культурного общения покупателей, размещают у себя доски объявлений для жителей окрестных микрорайонов. Сеть «Пятерочка» при строительстве новых магазинов, кроме парковки для автомобилей, оборудует детские площадки.

Финансовый кризис заставляет компании еще больше задуматься об отличии от конкурентов. Когда сетевая торговля только начинала развиваться в России, покупатели не знали, какой формат им необходим. Сейчас же многие хорошо разбираются, чем отличаются разные магазины и какой для них предпочтительнее. Конкуренция и потребность искать свою нишу еще более усилятся после массового прихода к нам иностранных ритейлеров.

Новейшие технологии в торговле

Отдельный быстро растущий сегмент российского рынка составляют компании, положившие в основу своего развития самые современные цифровые технологии.

Активно развивается и дистанционная торговля, история которой насчитывает около 130 лет. По данным переписи 1913 года, в России регулярно приобретали товары по почте более 9 млн семей, то есть каждая третья семья. После революции ситуация резко изменилась, торговлю сменило распределение, но продолжали существовать посылторги, «Книга почтой». Дистанционная торговля вернулась в начале 1990-х годов, как только был утолен первичный товарный голод и необходимо было придумывать более эффективные приемы продаж.

Пережив кризис 1998 года, оборот дистанционной торговли каждый год удваивался и в 2005 году достиг 1 млрд долларов. Почти 70% оборота обеспечили бумажные каталоги или прямые письма-оферты, 20% – интернет-торговля, 10% – телемагазины и SMS-продажи.

До 50% продаж приходится на книги (лидеры – «Мир книги», «Ридерз Дайджест», IMP2, Ozon), 30% – на сектор В to В (в основном издательства «Главбух», «Бератор Пресс» и др.), 13% – на одежду (Mail Order Service, ее дочерняя компания Quelle, а также Lemonti, Provea, ОТТО), 13% – на косметику («Ив Роше», «Креома», «Баттега Верде»). Всего около 80 компаний занимаются дистанционной торговлей. В ближайшие годы ожидается опережающее развитие интернет-торговли.

Успех дистанционной торговли обеспечивается за счет ее преимуществ: ассортимент всегда больше, чем в магазине, компании стараются включать в каталоги максимальное количество уникальных предложений; потребителям удобно выбирать товар дома, не вставая с дивана; из-за отсутствия затрат на аренду торговых площадей цены на 10–15% ниже, чем в розничной торговле.

Идею экономить на торговых площадях при продаже продуктов с помощью новейших технологий использовала компания «Новый импульс» для создания розничной сети нового поколения «Утконос». Это небольшой магазин с тремя секциями: прием заказов, выдача заказов и дискаунтер – зал с небольшим количеством товаров первой необходимости, которые можно купить прямо сейчас. В каталоге заказов «Утконоса» содержится около 20 тыс. наименований товаров. Средняя площадь магазина – 180 кв. м. Чтобы выложить такой ассортимент в обычном супермаркете, требуется в пять раз большая площадь.

Сделать заказ покупатель может непосредственно в магазине через интеллект-терминалы, через интернет или по телефону. Получить

заказ можно примерно через 12 часов, проверив и при необходимости отказавшись от любых продуктов. Заказ оплачивается при получении. Для бесперебойной работы создан распределительный центр, куда на обработку поступают заказы из 150–200 магазинов. Такая технология позволяет маленьким «Утконосам» экономить на аренде помещения, численности персонала, энергозатратах и держать цены примерно на 15% ниже, чем в супермаркетах. Дистанционный бизнес начинает серьезно конкурировать с традиционной розницей.

Еще одно направление, где технические новшества меняют привычные представления о способах оплаты услуг, – платежные терминалы, успех которым обеспечил рынок мобильной связи. Внесение денег за услуги мобильных операторов – первый их шаг. Следующий шаг они сделали вместе с банками по мере развития потребительского кредитования. Банку дорого обходится открытие многочисленных филиалов для приема ежемесячных платежей по кредитам. Альфа-Банк, например, попытался создать специальный формат отделения для быстрого проведения стандартных операций, но добиться серьезной экономии времени потребителей не смог и вынужден был признать проект неудачным. А платежные терминалы позволяют заемщикам оплачивать взносы в метро, магазинах, банках, бизнес-центрах, учебных заведениях, государственных организациях, на вокзалах и в других местах. Через терминалы теперь оплачиваются интернет, хостинг, услуги по регистрации доменных имен, спутниковое телевидение, пополняются электронные кошельки, переводятся деньги на пластиковые карты, оплачивается и загружается через Bluetooth или ИК-порт контент для мобильных телефонов. Из множества компаний, ринувшихся на рынок платежных терминалов, наибольшего успеха достигли системы NovoPlat, Qiwi, Money-Money, применяющие технологические новинки.

АГРАРНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Серова Евгения Викторовна

доктор экономических наук, представитель FAO (Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН)

Аграрный сектор накануне реформы

В централизованно планируемой экономике Советского Союза было создано явление, прежде неизвестное мировой экономической практике, — государственное сельское хозяйство. В различные исторические периоды в той или иной стране мощный государственный сектор мог существовать в любой отрасли, но в сельском хозяйстве подобного не встречалось.

Что же такое — государственное сельское хозяйство? Это не столько высокий уровень государственного регулирования аграрного сектора, сколько непосредственное государственное управление производством. Данная система могла сопровождаться юридической национализацией сельскохозяйственных земель, как в СССР и Монголии, или земля могла оставаться де-юре в собственности крестьян, как в странах Восточной и Центральной Европы. Но в обоих случаях была экономическая монополия государства на землю. В СССР она была также и юридической монополией — вся земля принадлежала государству.

Сельскохозяйственные предприятия получали землю в бесплатное и бессрочное пользование, иначе говоря, земля передавалась им для сельскохозяйственного использования без финансовых обязательств (налога, арендной платы и других форм оплаты) на неопределенный срок. Будучи собственником земли, государство имело право перераспределять ее между предприятиями, изымать для несельскохозяйственного использования и распоряжаться иным способом.

Предприятия из предоставленных им в пользование угодий выделяли участки для ведения сельскими жителями личного подсобного

хозяйства (ЛПХ) — в среднем примерно по 20 соток. При этом часть земельного надела обычно располагалась в деревне, вблизи от дома и была стабильной. Также для посадки картофеля и овощей хозяйства предоставляли на своих полях землю на сезон, которая не закреплялась за семьями и зачастую обрабатывалась коллективно. Кроме того, существовали коллективные выгоны и сенокосы для домашнего скота. Такое подсобное хозяйство в советской деревне было весомым источником дохода семьи. Поэтому право администрации предприятий распределять землю для личных подсобных хозяйств было сильным рычагом давления на работников. ЛПХ давали до четверти валовой продукции сельского хозяйства.

Государство не только было монопольным собственником земли, но и централизованно распределяло инвестиционные ресурсы, в значительной мере оборотные средства, устанавливало производственные задания, что фиксировало отраслевую и региональную структуру сектора. В нем, как и в других отраслях, существовало «фондовое снабжение». Одновременно с плановым заданием на производство каждое предприятие получало плановую цифру разрешенной для него покупки средств производства — тракторов, сельхозтехники, удобрений, химикатов, строительных материалов и т.д. Свободного рынка ресурсов не существовало, легально приобрести ресурсы сверх «отпущенных фондов» было невозможно. Действовали специализированные государственные снабженческие, строительные и транспортные организации.

Государство занималось и распределением сельхозпродукции. Основную ее часть закупали государственные ведомства по установленным ценам (система государственных закупок). Так, для управления закупками и продвижением зерна и масличных культур было создано Министерство хлебопродуктов, имевшее разветвленную сеть региональных организаций и предприятий. Продукцию животноводства в основном закупали сами государственные перерабатывающие предприятия (мясокомбинаты и молокозаводы). Картофель и овощи поступали на государственные овощные базы и перерабатывающие заводы (консервные, крахмальные, спиртовые и т.п.). Закупала их и потребительская кооперация, которая юридически была негосударственной организацией, но действовала в рамках единого государственного плана.

Сельхозпродукция поступала в государственные заготовительные организации. В среднем за 1985—1990 годы на государственные закупки сахарной свеклы в валовом производстве всех категорий хозяйств

приходилось 86,7%, на закупки подсолнечника – 77,4, молока – 72,0, яиц – 70,8, овощей – 66,1, мяса (в убойном весе) – 56,9, зерна – 32,9, картофеля – 22,3%¹. Население продавало излишки со своих подсобных хозяйств на городских рынках и поставляло городским родственникам. Поэтому реализации картофеля государству сельхозпредприятиями значительно превышала указанные 22,3%. А поскольку зерно реализовалось только государству, 32,9% означают, что 67,1% валового сбора оставалось в хозяйствах на семена и корм.

В последние годы существования централизованно планируемой экономики хозяйства стали получать все больше прав для реализации своей продукции по договорным ценам – устанавливаемым по взаимной договоренности между продавцами и покупателями. Однако это право не было реализовано, так как иных покупателей, кроме государственных, в стране не было, а емкость городского рынка не соответствовала объемам продаж крупных хозяйств.

Система государственного планирования производства и распределения сельхозпродукции требовала обеспечения равной выгоды производства в различных природно-климатических зонах. Поэтому одно и то же зерно в северных регионах государство закупало по более высокой цене, чем на юге. Так сложилась система дифференцированных закупочных цен, при которых было выгодно наращивать животноводческое производство за полярным кругом и на Дальнем Востоке при практически полностью завозных кормах, тогда как в традиционной зоне животноводства – Нечерноземье – поголовье падало. Чем больше устанавливалось ценовых зон (по зерновым культурам их было до 20, по молоку – до 15), тем больше закупочная цена приближалась к индивидуальным издержкам сельхозпроизводителей и, соответственно, тем менее мотивировала эффективность производства.

Адекватной такой системе аграрного производства формой сельскохозяйственного предприятия стали колхозы и совхозы, то есть крупные предприятия с назначаемым руководителем, подотчетные государственным органам управления и со значительным штатом работников. Юридически колхозы считались коллективными хозяйствами. Их неземельные фонды принадлежали членам коллектива, фонд оплаты труда формировался как часть чистого дохода предприятия, высшим руководящим органом колхоза счи-

¹ Рассчитано по: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат, 1995. С. 64, 82, 90.

талось общее собрание членов, руководитель выбирался. Совхозы представляли собой классические государственные предприятия в сельском хозяйстве.

За десятилетия советской власти колхозы и совхозы многократно сливались, делились и трансформировались одно в другое. В 1960-е годы государство ввело в колхозах гарантированную заработную плату, что было большим социальным достижением, но колхоз стал еще меньше отличаться от совхоза. Выборность руководителя в колхозах при партийном руководстве экономикой была номинальной. Поэтому по организационно-производственному характеру колхозы и совхозы к началу реформ практически не различались. Разве что колхозы были несколько мельче совхозов, а их производственная структура – более универсальной (табл. 1). Совхозы чаще специализировались, например, на откорме скота, овощеводстве и т.д. и концентрировались вокруг крупных городов.

Колхозы и совхозы содержали почти всю социальную и инженерную инфраструктуру сельских населенных пунктов, на их балансах находились сети водо-, тепло-, газоснабжения, котельные, детские сады, предприятия бытового обслуживания и зачастую школы. Маломощные сельские советы, органы местной власти материально зависели от хозяйства, на территории которого располагались.

Сельхозпредприятия на паевых началах создавали межхозяйственные предприятия, которые специализировались на откорме ско-

Таблица 1

Характеристика колхозов и совхозов в РСФСР в 1987 году

| | Колхозы | Совхозы |
|-----------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Число предприятий | 12 124 | 12 810 |
| Средняя площадь сельхозугодий на 1 хозяйство, га | 7,1 | 9,6 |
| Средняя численность занятых на 1 хозяйство, человек | 354 | 461 |
| Среднее поголовье крупного рогатого скота на 1 хозяйство, голов | 1930 | 2018 |
| Среднемесячная зарплата на 1 работника, рублей | 170 | 201 |

Источник: Рассчитано по: Сельское хозяйство СССР. М.: Финансы и статистика, 1988. С. 444–461.

та, строительстве и т.д. Кроме того, существовали государственные птицефабрики, племенные заводы, сортоиспытательные станции.

Личные подсобные хозяйства, занимая незначительную долю сельхозугодий, были достаточно эффективными, давали до 25% валовой продукции сельского хозяйства. Но, являясь частью колхозно-совхозной системы, они не могли существовать без крупных хозяйств, которые предоставляли им горючее, удобрения, корма, оказывали услуги по обработке земли, транспортировке и т.д. Мотивация труда на личных подсобных участках превышала мотивацию в крупных предприятиях, но преимущественно ручной труд не позволял существенно увеличить продуктивность.

Описанная аграрная система в основных чертах начала формироваться в СССР в конце 1930-х годов и далее лишь трансформировалась в рамках сложившейся парадигмы. Сельское хозяйство в РСФСР было весомой отраслью экономики. В 1990 году оно давало 15,3% ВВП, в нем было 13,9% всего занятого населения, 11,5% всех основных фондов. Площадь сельхозугодий накануне реформ составляла около 214 млн га, что менее 13% всей территории республики². РСФСР была нетто-импортером агропродовольственной продукции – собственного производства было недостаточно для обеспечения населения. Основная часть продукции завозилась из других республик СССР, зерно и мясопродукты – из-за границы.

Россия производила почти половину валовой продукции сельского хозяйства СССР, но в расчете на душу – почти в 2 раза меньше, чем Прибалтийские республики, Молдавия и Белоруссия, в 1,5 раза меньше, чем Украина и Казахстан. Продукция животноводства составляла около 60% российского аграрного производства, в том числе молоко – треть, говядина – четверть. В общем объеме растениеводческой продукции России на зерно приходилось около 40%, из которых на пшеницу – также 40%.

РСФСР была крупнейшим в СССР производителем картофеля: ее доля достигала 50% всего производства этой культуры, из них около 60% выращивалось в ЛПХ. Тем не менее, потребность в картофеле не была удовлетворена, его приходилось ввозить. Импортировалась и почти половина потребляемого россиянами сахара – с Украины и из-за рубежа.

² Для сравнения: на Украине и в Казахстане доля сельхозугодий в общей площади составляла около 70%, в США – 53%.

Сельскохозяйственное производство в России было распределено неравномерно: в конце 1980-х годов 14 регионов из 70 давали более 40% валовой продукции аграрного сектора (Московская, Волгоградская, Воронежская, Новосибирская, Оренбургская, Ростовская, Саратовская области, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, Татарстан и Башкортостан). Около 40% зерна производилось в 8 регионах: Алтайском, Краснодарском и Ставропольском краях, Волгоградской, Оренбургской, Ростовской, Саратовской областях и Башкортостане. Половина подсолнечника возделывалась в Краснодарском крае и Ростовской области. Сахарная свекла выращивалась в основном в Центрально-Черноземном районе, прежде всего в Воронежской области. Производство животноводческой продукции размещалось на территории России более равномерно.

Необходимость реформы и ее основные задачи

Шесть десятилетий развития государственной системы сельского хозяйства продемонстрировали, с одной стороны, достаточную устойчивость ее внутренней структуры и неадекватность поставленным задачам, с другой – выявили две основные проблемы, решить которые без изменения принципиальных основ системы было невозможно.

Первая – недостаток внешних экономических стимулов деятельности предприятий. Если предприятию централизованно задаются объемы и структура производства, цены и каналы реализации, пределы фондов потребления, а также при фондируемом снабжении прибыль не может быть стимулом или критерием эффективности. Поэтому основным рычагом воздействия на сельхозпредприятия стали партийная и хозяйственная дисциплина руководителей, раздача наград и выговоров за уровень выполнения плановых заданий. Сформированный тип предприятий и всей аграрной системы был не чувствителен к рыночным регуляторам: рост закупочных цен не вызывал соответствующей реакции у производителей (табл. 2).

Вторая проблема – отсутствие мотивации труда внутри хозяйств. Совхозы и колхозы были «антрепренерскими» предприятиями, где антрепренер – государство. В аграрном производстве основные технологические процессы плохо поддаются стандартизации, поскольку сильно зависят от природного фактора. Пооперационная

Таблица 2

Влияние изменения закупочных цен на сельхозпродукцию на поведение сельхозпроизводителей в советской экономике (реформа закупочных цен 1991 года), %

| | Индекс закупочных цен, 1991 к 1988 | Индекс изменения посевных площадей, 1991 к среднегодовому за 1986–1990 | Индекс изменения поголовья скота, 1991 к 1988 | Индекс изменения объемов производства, 1991 к среднегодовому за 1986–1990 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Зерно | 150 | 94 | – | 85 |
| Подсолнечник | 104 | 105 | – | 93 |
| Лен | 182 | 68 | – | 81 |
| Сахарная свекла | 113 | 95 | – | 73 |
| Молоко | 118 | – | 97* | 93 |
| Крупнорогатый скот | 146 | – | 94 | |
| Свиньи | 160 | – | 91 | 94 (мясо) |
| Овцы и козы | 138 | – | 93 | |
| Птица | 168 | – | 98 | |
| Шерсть | 151 | – | – | 91 |
| Яйца | 100 | – | – | 98 |
| Коэффициент корреляции соответствующего показателя и изменения закупочных цен | – | –0,91379 | –0,3732 | –0,12259 |

* Поголовье коров.

Источник: Серова Е. Аграрная экономика (учебник). М., 1999.

специализация в большинстве случаев невозможна, так как не существует критериев качества выполнения отдельной операции. Опытный земледелец знает, что в один год или на одном поле нужно пахать и сеять одним способом, в другой год или на другом поле — иным.

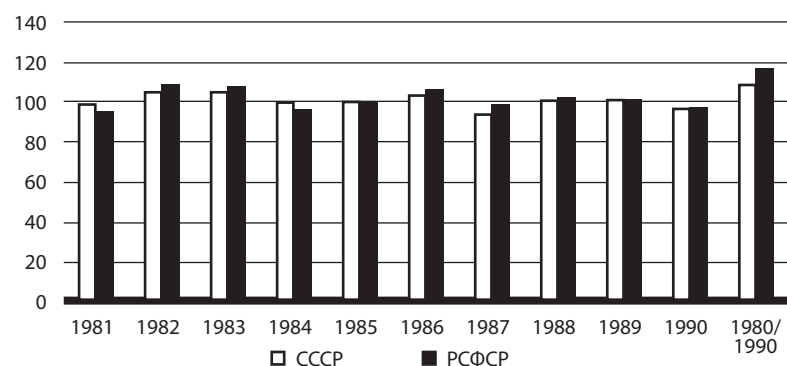
Это не означает, что в аграрном производстве любой наемный труд неэффективен, но он может быть эффективен только под действенным контролем собственника.

Каждый конкретный работник государственного сельхозпредприятия выполнял одну или несколько технологически связанных операций и не видел общего конечного результата. Поскольку критериев качественного выполнения отдельных операций не было, не работали и такие стимулы, как оплата труда или доход всего предприятия, то есть уровень мотивации работника оставался чрезвычайно низким.

Обе проблемы были осознаны уже в 1950-е годы. Их пытались решать, не меняя сущностных характеристик системы. В середине 1960-х годов в качестве экономического регулятора ввели прибыль, которая немедленно превратилась в счетный бухгалтерский и статистический показатель, не став реальным стимулом для производства. В последние предреформенные годы много экспериментировали с государственными закупками, пытаясь заинтересовать колхозы и совхозы правом продавать часть урожая по «договорным» ценам. Но они не могли реализовать это право без равновесных цен и рыночных структур (маломощные городские колхозные рынки были не приспособлены для крупных производителей). Кроме того, если прибыль не является основной целью производства, то предприятие не заинтересовано в продаже своей продукции на свободном рынке.

Для повышения трудовой мотивации стали внедрять безнарядную систему, семейный и арендный подряд, арендное фермерство. Внутри предприятия выделялись небольшие коллективы, работники видели свой вклад в конечный результат подразделения, от которого зависела оплата их труда. Эти нововведения в экспериментальных условиях показывали неплохие результаты, которые при массовом распространении нивелировались централизованной плановой системой.

Для одного-двух арендных звеньев в колхозе еще можно было создать преференции и предоставить некоторую хозяйственную самостоятельность. Однако хозяйство в целом оставалось государственным, работало на выполнение плановых заданий, и самостоятельность подразделений приводила к конфликту интересов. Как только на аренду переходили все подразделения, рамки централизованного планирования и снабжения, установленные для колхоза в целом, обрачивались для арендаторов прокрустовым ложем. Становилась очевидной технологическая зависимость звеньев друг от друга, разная выгодность отдельных производств, приходилось вводить расчетные



Источники: Народное хозяйство СССР в 1985 году. С. 188; Народное хозяйство СССР в 1990 году. С. 458–459.

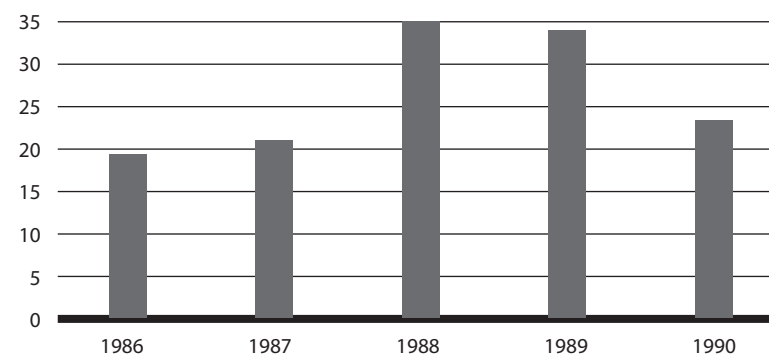
Рисунок 1. Темпы роста сельскохозяйственного производства в СССР и РСФСР, годовые индексы продукции сельского хозяйства по всем категориям хозяйств в 1981–1990 годах, %

цены, внутриколхозные «деньги», перебрасывать доходы из передовых в отстающие звенья. В результате первоначальная идея теряла смысл.

Многоэтапный процесс «совершенствования хозяйственно-го механизма АПК» в конечном итоге свелся к попыткам внедрить квазирыночные отношения в принципиально нерыночную систему, которая тут же трансформировала новации под себя. Советское сельское хозяйство, несмотря на непрекращавшееся реформирование, постепенно сползло в стагнацию (рис. 1) и существенно отставало от мирового. Это отставание было особенно заметно на фоне «зеленой революции» в странах «третьего мира», приведшей к резкому скачку продуктивности аграрного производства.

Для стимулирования производителей государство практиковало дифференцированные надбавки к ценам, двойные тарифы на сельхозтехнику, прямые бюджетные трансферты (инвестиции), понижало кредитные ставки и периодически списывало долги. Нарастал общий объем субсидий в доходах производителей (рис. 2). К концу 1980-х годов почти в трети хозяйств фонд заработной платы превышал валовой доход, то есть поддерживался государством в рамках политики гарантированной оплаты труда.

Можно согласиться с доводом, что милитаризация советской экономики не позволяла вкладывать в аграрный сектор необходимые



Источник: Серова Е. Аграрная экономика (учебник). М., 1999.

Рисунок 2. Доля государственных субсидий в общем объеме реализации продукции сельхозпредприятиями в РСФСР в 1986–1990 годах, %

средства для подъема его эффективности. Но даже те средства, которые направлялись туда, не приносили адекватной отдачи. Так, использование электроэнергии в сельском хозяйстве за 1980–1990 годы выросло на 61%, минеральных удобрений – на 22, капиталовложения – примерно на 40, а производительность труда – только на 28, валовая продукция – на 12%.

СССР и РСФСР к 1990 году резко отстали от ведущих западных стран по продуктивности сельского хозяйства (табл. 3). Государственное сельское хозяйство достигло предела саморазвития, стало тормозом технического прогресса в отрасли. Возникла необходимость ее коренной реформирования.

Положение усугублялось макроэкономической государственной политикой продовольственного обеспечения населения, в которой доминировал социально привлекательный, но экономически не обоснованный принцип дешевого продовольствия. Долгие годы цены на основные продовольственные товары поддерживались на низком уровне при неуклонном росте доходов населения и низких темпах роста сельскохозяйственного производства (рис. 3).

Для быстрого обеспечения возрастающего спроса населения на наиболее социально значимые продукты животноводства в начале 1970-х годов стали строить крупные животноводческие комплексы, в результате резко выросла доля зерновых в кормовом балансе. Отечественное растениеводство не могло удовлетворить возросшую

Таблица 3
Продуктивность сельского хозяйства по странам в 1970 и 1989 годах

| | Мир в среднем | Западная Европа | США | Канада | СССР | РСФСР |
|----------------------------------|------------------|--------------------|------|--------|------|--------|
| Урожайность зерновых, ц/га | | | | | | |
| 1970 | 17,8 | 27,9 | 31,6 | 21,1 | 15,7 | 13,7* |
| 1989 | 26,5 | 45,8 | 44,8 | 21,2 | 18,9 | 16,1 |
| 1989 к 1970, % | 1,24 | 1,47 | 1,41 | 1,05 | 1,23 | 1,18 |
| Надои молока на 1 корову, кг/год | | | | | | |
| 1970 | 1932 | 3269 | 4423 | 3256 | 2110 | 2328** |
| 1989 | 2127 | 4059 | 6533 | 5806 | 2555 | 2773** |
| 1989 к 1970, % | 1,0 | 1,24 | 1,48 | 1,78 | 1,21 | 1,9 |

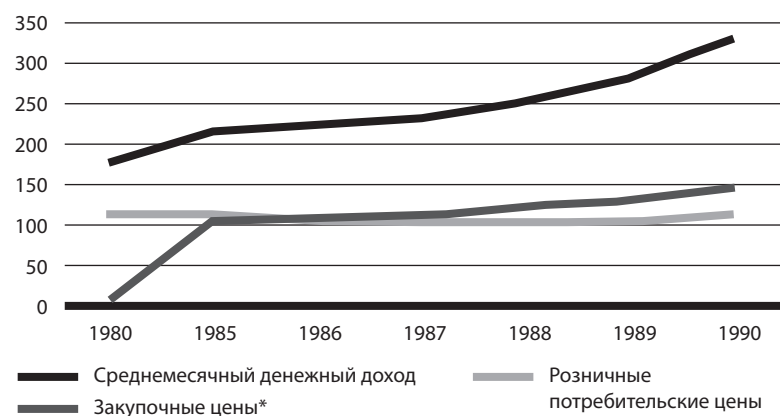
* В среднем за 1971–1975 годы.

** За исключением ЛПХ.

Источники: Народное хозяйство СССР в 1985 году; Народное хозяйство СССР в 1990 году; World agriculture (Trends and indicators), 1970–1989 годы.

потребность в комбикормах. В результате, затратив значительные средства на строительство животноводческих гигантов, с 1973 года государство во все возрастающих объемах ежегодно импортировало фуражное зерно и зернобобовые. При этом выход продукции с единицы корма (конвертация корма) внутри страны был в 2–2,5 раза ниже, чем в странах-поставщиках зерна в СССР, то есть импорт зерновых был менее эффективен, чем импорт животноводческой продукции.

Однако, несмотря на существенные затраты в самом сельском хозяйстве, результирующий прирост производства не покрывал растущего платежеспособного спроса населения. Привычными стали перебои с обеспечением населения мясной и молочной продукцией, очереди и другие признаки острого дефицита. Государство, сохраняя низкие цены на продукты питания, продолжало дотировать



* 1983=100%.

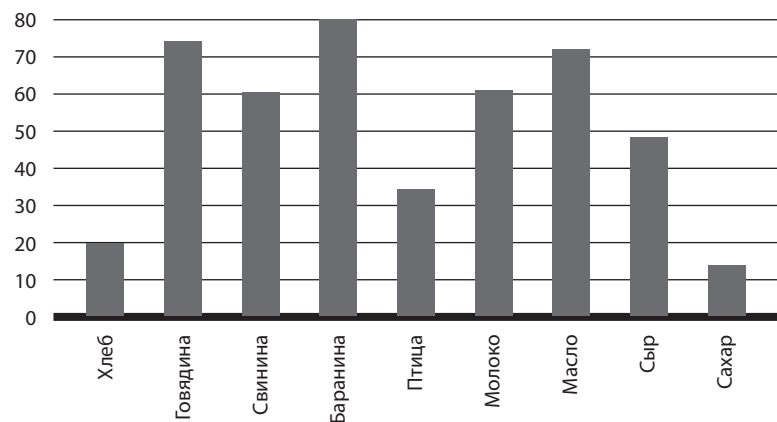
Источники: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России. 1985–1995. М.: Евразия, 1995. С. 20, 24; Госкомстат.

Рисунок 3. Индексы роста доходов населения, закупочных и розничных цен в СССР в 1980–1990 годах, 1970=100%

отечественных потребителей, причем в нарастающих масштабах. В 1989 году доля дотаций на продовольственное потребление в российском бюджете составляла около 1/3, а доля дотаций в розничной цене на основные продукты питания доходила до 80% (рис. 4).

То есть государство одновременно субсидировало и производителя, и потребителя. Национальный бюджет мог бы справиться с такой ситуацией, если бы был резерв резкого роста производства продовольствия или постоянно растущий источник государственных доходов на покрытие этого самораскручивавшегося, прогрессирующего типа субсидий. Но продуктивность, отдача используемых ресурсов в сельском хозяйстве были крайне низкими, а доходы бюджета сократились в связи с резким (на 50%) падением мировых цен на нефть в начале 1980-х годов.

В 1980-е годы, оказавшись в финансовом кризисе, советское правительство активизировало «совершенствование хозяйственного механизма АПК», более того, к концу десятилетия сделало робкие попытки повысить цены на продовольствие (табл. 4). Понятна политическая сложность радикальных решений в столь деликатной сфере — как объяснить населению 5–10-кратное повышение цен



Источник: Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР (1993). Вашингтон: Всемирный банк. С. 253.

Рисунок 4. Доля государственных дотаций в розничной цене на основные продукты питания в СССР в 1989 году, %

на продовольствие без видимых признаков кризиса в национальной жизни, без признания краха всей предыдущей политики? Предпринятых усилий было явно недостаточно для снятия проблемы нарастающих дотаций, навес «горячих денег» в руках у населения был слишком велик.

Таким образом, радикальная реформа агропродовольственного сектора к началу 1990-х годов стала остро необходима. Отсюда вытекали ее основные задачи: кардинальная смена аграрного строя, введение более эффективных производственных отношений в секторе, снижение его давления на бюджет. По масштабам замена государственного сельского хозяйства рыночно ориентированным была несопоставима с «совершенствованием хозяйственного механизма», регулярно предпринимавшимся в недрах советской экономики. Как капитальный ремонт дома несопоставим с косметической покраской подоконников. Требовалась переналадка практически всех систем — ценообразования, финансово-кредитного механизма, снабжения и сбыта продукции. Более того, предстояла непростая адаптация предприятий и населения к рыночным условиям. Все это не могло не привести к спаду производства, диспропорциям, разрыву устоявшихся связей.

Таблица 4

Изменение розничных цен на продовольственные товары в апреле 1991 года, рублей

| | До апреля 1991 | С апреля 1991 |
|------------------------|----------------|---------------|
| Говядина | 2,00 | 7,00 |
| Баранина | 1,90 | 6,00 |
| Свинина | 1,90 | 5,30 |
| Птица | 3,40 | 5,60 |
| Молоко | 0,28 | 0,50 |
| Масло животное | 3,50 | 8,80 |
| Сыр | 3,20 | 6,40 |
| Яйца, 10 штук | 1,30 | 2,60 |
| Мука пшеничная | 0,46 | 1,40 |
| Сахар-рафинад | 0,85 | 2,00 |
| Масло растительное | 1,70 | 3,40 |
| Ржаной хлеб | 0,12 | 0,48 |
| Пшеничный хлеб (850 г) | 0,24 | 0,61 |
| Колбасы | 2,90 | 9,00 |

Источник: Серова Е. Аграрная экономика (учебник). М., 1999.

Институциональная реформа в аграрном секторе и сложившаяся аграрная структура

Как свидетельствует мировой опыт, наиболее адекватна рынку частная семейная ферма. Но уже на начальных этапах реформы было понятно, что полный переход советского сельского хозяйства на семейный фермерский тип хозяйствования в обозримой перспективе невозможен. Опросы общественного мнения на селе в конце 1980-х годов показывали, что вести самостоятельное хозяйство хотело лишь 10–15% сельских жителей. Сказались стереотипы общественного

сознания, длительная эпоха специализации аграрного производства, в результате которой крестьяне стали узкими специалистами. А ведение своего хозяйства требует универсальных навыков.

Сельская инфраструктура и технологии аграрного производства долгие годы формировались под крупные предприятия, что также препятствовало распространению фермерских хозяйств. Из-за бюджетных ограничений были нереальны быстрое создание принципиально иной инфраструктуры и соответствующая переналадка сельскохозяйственного машиностроения. А раздел колхозов и совхозов на семейные фермы в сложившихся обстоятельствах обрекал крестьянство на архаичные технологии и образ жизни. Кроме того, в условиях экономического кризиса было нерационально разрушать пусть даже неэффективные крупные предприятия, которые зачастую технологически не поддаются разделу на мелкие хозяйства.

Первые эксперименты по созданию фермерских хозяйств начались в 1987 году (Пыталовский район Псковской области, Орловская область). С принятием кооперативного законодательства в 1988 году семейные хозяйства стали возникать под видом сельскохозяйственных производственных кооперативов — малых коллективных предприятий, действительно самоуправляемых, в отличие от советских колхозов и совхозов.

Новые формирования потребовали смены уже устаревшего земельного законодательства. В 1989 году был принят новый Закон «О земле», который ввел новый титул на землю — пожизненное наследуемое владение. Этот титул имел специфическую природу, существовал только на постсоветском пространстве и означал титул на землю со всеми правомочиями собственности — владения, пользования, наследования, передачи в аренду в очень ограниченных законом случаях, но без прав продавать и закладывать участок.

Процесс формирования фермерских хозяйств шел крайне медленно. Фермеры рекрутировались преимущественно из горожан в первом поколении и сельской элиты. Семейное хозяйство оставалось экзотикой на селе и подвергалось обструкции со стороны населения. Фермерские хозяйства не имели шансов быстро стать основным сельхозпроизводителем, тем не менее демонстрировали хозяйственную самостоятельность, неведомую в условиях централизованно планируемой экономики, и стали катализатором рыночного процесса в деревне. Главными же производителями сельхозпродукции оставались колхозы и совхозы. Поэтому нужно было трансфор-

мировать их в рыночные субъекты, способные функционировать в новых экономических условиях.

В конце 1991 года были приняты основные решения, положившие начало современному этапу аграрной реформы. В 1992 году началась реорганизация колхозов и совхозов, которая предполагала: первое — передачу земли и неземельных средств производства в собственность трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий; второе — раздел этих фондов на индивидуальные паи; третье — перерегистрацию хозяйств в одну из организационно-правовых форм, разрешенных соответствующим законодательством того периода.

Земельная реформа и реструктуризация сельхозпроизводителей в России базировались на разделе земли на доли. Труженики колхозов и совхозов, сельские пенсионеры и работники социальной сферы получили равные условные доли в землепользовании своих хозяйств. Эти доли не были отмечены на местности, и их можно было рассматривать как своего рода опционы: они давали право владельцу на получение участка в натуре в любое время и без согласия других владельцев долей, только местоположение участка являлось предметом обсуждения. Эти доли были объектом всех видов транзакций.

За 1992–1994 годы сельским жителям было роздано около 12 млн долей. Около 300 тыс. домохозяйств воспользовались своим правом выйти из коллективных хозяйств и организовать собственные семейные фермы. Остальные сельские жители предпочли сохранить статус наемных работников, как правило, они сдали свои земельные доли в аренду своему хозяйству.

Из-за низкой правовой культуры и уровня правоприменения земельные доли были плохо юридически оформлены, их владельцы не представляли себе выгоды и обязанностей владения долями, а сельхозпредприятия, фактически использовавшие земли, не платили арендную плату. Более того, земли, сданные в аренду в виде земельных долей, не были ограничены на местности. В федеративном государстве вопросы земельного регулирования были отнесены к сфере совместного регулирования федеральной и региональной властей, а на некоторых территориях федеральное законодательство по разделу земли на земельные доли не было введено в силу.

Ситуация несколько изменилась после принятия Указа Президента РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю» от 7 марта 1996 года № 337, который обязал всех землепользователей заключить формальные контракты с владельцами земельных долей.

С этого момента средний размер семейных ферм начал расти за счет аренды долей. Официальных данных о сделках с землей между сельхозпредприятиями не было, но такая практика существовала. Указ мотивировал владельцев долей искать более выгодные условия арендных сделок. В результате в стране сформировался пара-рынок земельных долей.

Девальвация рубля в 1998 году способствовала заметному импортозамещению и довольно значительному росту сельского хозяйства в течение последующих лет. В результате увеличился спрос на землю, она приобрела ценность. И условность земельных долей сыграла позитивную роль в развитии земельного рынка. С одной стороны, несельскохозяйственные инвесторы, привлеченные высокой рентабельностью аграрного сектора и заинтересованные в вертикальной интеграции из-за высоких транзакционных издержек, начали приобретать сельхозугодья для собственного производства. С другой – владельцы долей стали остерегаться продавать их, осознав ценность своих земельных прав. Таким образом, доступ к земле в то время можно было получить преимущественно через аренду долей.

Если бы в ходе реформы земля была поделена физически, большим компаниям, которые арендовали крупные массивы – до 300 тыс. га в нескольких регионах, пришлось бы отвлекать от производственных инвестиций средства для консолидации земли. А так они аккумулировали в своих руках большое количество арендованных земельных долей и только после этого предъявляли требования к хозяйствам о выделении земли в натуре, что позволяло им получать крупные участки едиными массивами.

С другой стороны, владелец доли, оставаясь ее собственником, после истечения срока арендного договора мог потребовать выделить участок на границе землепользования арендатора. При физическом же наделении долями по истечении срока аренды участок мог оказаться в середине севооборота арендатора. Такая угроза отвращала бы владельца участка от сдачи его в аренду.

После 1998 года рынок земельных долей развивался довольно быстро. По различным оценкам, около 5–6% сельхозугодий ежегодно меняло своих пользователей. Столь активный рынок требовал качественного земельного законодательства, поэтому новый Земельный кодекс и Закон «Об обороте сельхозугодий» легко прошли через Госдуму в конце 2001 года – после многолетних бурных, но тщетных общественных дискуссий.



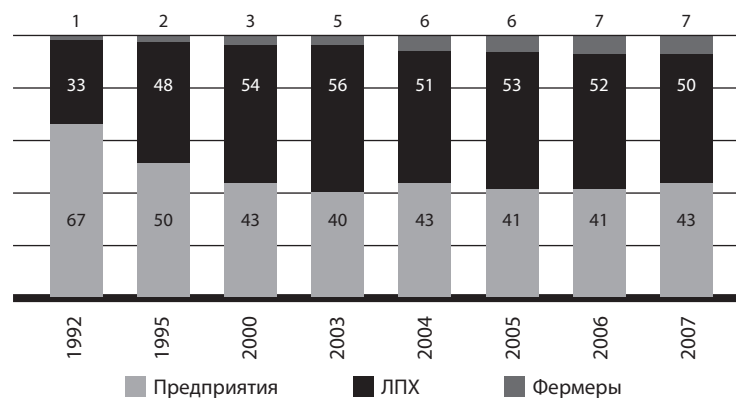
Источник: Рассчитано по данным Госкомстата.

Рисунок 5. Доли в землепользовании различных категорий сельхозпроизводителей, % к итогу

В результате преобразований в России сложилась довольно противоречивая аграрная структура. Сельскохозяйственные предприятия использовали основную часть сельхозугодий и пашни (рис. 5), при этом производили менее половины валовой продукции (рис. 6). Казалось, что они продолжали использовать свои прежние площади, а производство концентрировалось в семейных хозяйствах. Но ЛПХ сколько-нибудь заметно не расширили свое производство, за исключением картофеля, овощей и фруктов. В предреформенный период ЛПХ производили продукцию преимущественно для собственного потребления, и только 13% ее продавалось³. Таким образом, резкий спад производства на сельхозпредприятиях отражал столь же резкий спад потребления продовольствия в стране с началом реформ. Из-за сокращения покупательной способности населения упал спрос на продовольствие и производство в коммерческих (рыночно ориентированных) сельхозпредприятиях в той же пропорции, в то время как ЛПХ, ориентированные на самопотребление, продолжили прежнее производство. Арифметически доля ЛПХ выросла.

Начавшийся в 1998 году рост в сельском хозяйстве привел к росту доли сельхозпредприятий (рис. 6), что свидетельствовало о том,

³ Серова Е. Аграрная экономика (учебник). М., 1999.



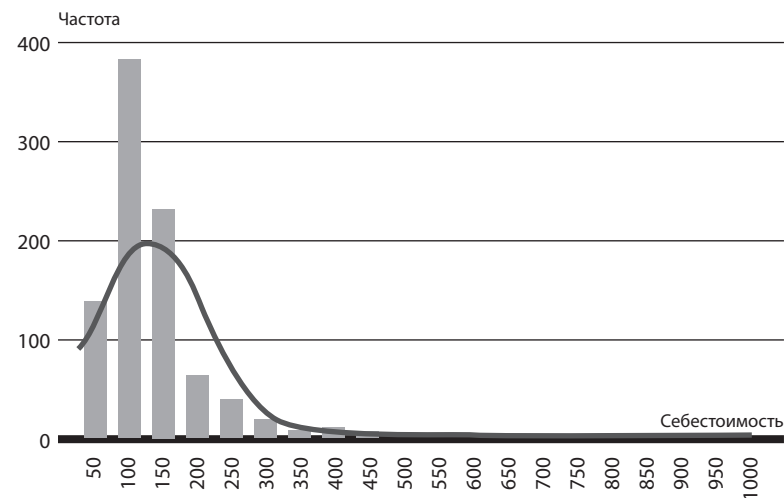
Источник: Рассчитано по данным Госкомстата.

Рисунок 6. Доля различных категорий сельхозпроизводителей в валовой продукции сельского хозяйства, % к итогу

что именно этот сектор прежде всего реагировал на рыночный сигнал. Отреагировали на него и фермерские хозяйства, доля которых также увеличилась с 1998 года.

Рост в аграрном секторе ускорил дифференциацию сельхозпроизводителей в России. Часть их использовала «окно возможностей», открывшееся с девальвацией рубля. Выросли их доходы, они стали погашать накопившиеся долги, реинвестировать прибыль, привлекать внешние для сектора инвестиции. На другом полюсе сельхозпредприятия и в прошлом аграрные территории стали маргинализироваться: аграрное производство там убыточно на протяжении нескольких лет, производители накопили плохие долги, шла быстрая декапитализация, земли забрасывались. Себестоимость основных видов продукции даже в относительно схожих условиях одной территории различалась на предприятиях в десятки раз (рис. 7). Нужно обратить внимание на то, что в модальных значениях себестоимость основных продуктов намного ниже (по зерну) или находится на уровне мировых показателей (по молоку, основным видам мяса и сахару). Это означало, что на уровне сельхозпроизводителей основная часть аграрного сектора вполне конкурентоспособна.

Одна из основных причин существования «правого хвоста», то есть маргинальных хозяйств, — государственная поддержка несо-



Источник: Серова Е., Шик О. Мягкие бюджетные ограничения как фактор финансовой несостоятельности российского сельского хозяйства // Материалы II Конгресса Российской ассоциации экономистов-аграрников. М., 2006.

Рисунок 7. Пример распределения сельхозпредприятий по себестоимости: себестоимость производства зерна на сельхозпредприятиях Ростовской области в 2000 году, рублей/ц

стоятельных хозяйств в виде сменявших друг друга на протяжении всех лет реформ различных форм «финансового оздоровления производителей». Активно создавались сельхозпредприятия-«двойники», в которые вводились не обремененные долгами активы фактически обанкротившихся сельхозпроизводителей. В начале 2000-х годов до 40% зарегистрированных сельхозпроизводителей в России фактически не вели хозяйственной деятельности, что в значительной мере обусловлено данной практикой. В результате на рынке сохранялась высокая доля низкорентабельных производителей, что снижало эффективность сектора в целом. Более того, уход с рынка неэффективных производителей освободил бы рыночную нишу для эффективных, которые могли бы наращивать производство и далее повышать свою эффективность. Такое положение сложилось прежде всего из-за отсутствия эффективного механизма банкротства предприятий и сильной политики сельского развития, направленной на формирование альтернативной сельской занятости.

Таблица 5

Структура типов сельскохозяйственных производителей в 1990–2008 годах

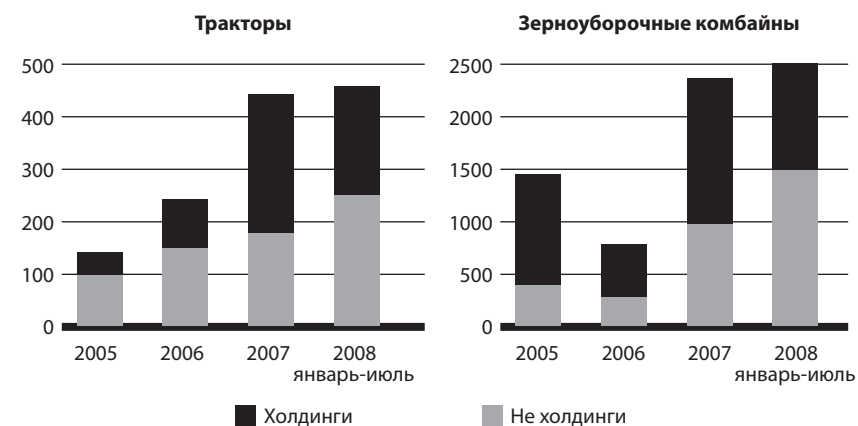
| Формы хозяйствования | 1990 | | 2000 | | 2008 | |
|-------------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------------------|
| | число, тыс. | производство, % к итогу | число, тыс. | производство, % к итогу | число, тыс. | производство, % к итогу |
| Сельскохозяйственные организации | 29,4 | 73,4 | 27,6 | 43,4 | 24,0 | 43,4 |
| В том числе государственные | 4,9 | Нд | 1,4 | Нд | 1,0 | Нд |
| Малые предприятия | - | - | - | - | 23,3 | - |
| Крестьянские (фермерские) хозяйства | 4,4 | 0 | 261,7 | 3 | 265,0 | 7 |
| Индивидуальные предприниматели | | | | | 92,2 | - |
| ЛПХ, млн | 16,3 | 26,6 | 16 | 53,6 | 22,7 | 49,6 |

Источник: Институт экономики переходного периода.

Мелкие индивидуальные производители, представленные ЛПХ, также сильно поляризованы: почти 50% хозяйств остаются сугубо подсобными, производят продукцию лишь для личного потребления, а доходы от эпизодической продажи не оказывают заметного влияния на бюджет семьи. А коммерческие производители, ориентированные на рынок, не регистрируются как фермерские хозяйства, чтобы избежать налогообложения и сохранить доступ к услугам базового сельхозпредприятия⁴.

После всех институциональных преобразований в аграрном секторе сложилась следующая картина (табл. 5).

После финансового кризиса 1998 года в аграрный сектор пришли внешние инвесторы, которые создали крупные агропромышленные холдинги на обширных земельных массивах⁵. Различались как сами инвесторы, так и их мотивы. Переработчики, трейдеры из-за удорожания импортного сырья в 1998 году начали работать с внутренними поставщиками и столкнулись с громадными транзакционными



Источник: ИКАР.

Рисунок 8. Агрохолдинги в импорте сельхозтехники, тыс. штук

⁴ Серова Е., Тихонова Т. Кто является действительным сельхозпроизводителем среди российских ЛПХ? // Материалы II Конгресса Российской ассоциации экономистов-аграрников. М., 2006.

⁵ Rylko D. & Jolly R.M. Development of Agroholdings in Russian Agriculture. Comparative Economic Studies. 2005. Vol. 47. № 1. P. 115–126.

издержками. Это побудило их вертикально интегрировать продовольственную цепь – прежде всего сельхозпроизводство. Другие инвесторы пришли из нефтяной, газовой, финансовой сфер, стремясь диверсифицировать свой бизнес, чтобы уменьшить финансовые риски. В обоих случаях сказало то, что сельское хозяйство продемонстрировало высокую отдачу при незначительных начальных инвестициях в условиях более-менее грамотного менеджмента и льготного режима налогообложения. Сегодня холдингам принадлежит ведущая роль в модернизации сельского хозяйства: например, они являются основными импортерами сельскохозяйственной техники (рис. 8).

Формирование рынка земли в сельском хозяйстве

Впервые частная собственность на землю в России была введена Конституцией РСФСР 1990 года. Но право собственности было ограничено мораторием на куплю-продажу земли на 10 лет после приобретения земли гражданами. Свободно земля могла быть продана только государству. Осенью 1990 года были приняты Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Закон «О земельной реформе», которые разрешили гражданам иметь землю в частной собственности для ЛПХ, садоводства и огородничества, строительства собственного жилья и т.п. Они предложили механизм раздела земель колхозов и совхозов на доли, означавший, что их работники могли получить участок для ведения собственного фермерского хозяйства. Но не был предусмотрен обязательный раздел на доли. Положения этих законов обобщил Земельный кодекс РСФСР, принятый 25 апреля 1991 года. Он был ограничен действовавшей на тот момент Конституцией и не мог разрешить полную частную собственность на землю.

С распадом СССР в конце 1991 года земельная реформа в стране ускорилась. Указ Президента РФ «О неотложных мерах по земельной реформе в РСФСР» от 27 декабря 1991 года и Постановление Правительства РФ «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» от 29 декабря 1991 года положили начало реструктуризации сельхозпредприятий и приватизации земли. Принятая в конце 1993 года новая Конституция РФ провозгласила полноправную частную собственность на землю. Предыдущий мораторий на куплю-продажу земли был отменен. Указ Президента РФ «О регулировании земельных

отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 года отменил основную часть норм действовавшего Земельного кодекса, а то, что осталось, оказалось наиболее либеральным земельным законом в мире, так как были сняты практически все ограничения на сделки с землей, кроме двух: не допускалось произвольное изменение назначения земли, и региональные власти могли устанавливать верхние пределы земли в собственности одного гражданина.

В то же время слабая федеральная власть, политическая нестабильность, некомплектность и противоречивость земельного законодательства приводили к тому, что оно во многом не исполнялось. Недостаток информации о земельных отношениях породил миф о запрете частной собственности на землю в России, что вызывало постоянную дискуссию о том, нужна такая частная собственность или нет. С другой стороны, из-за многолетнего спада в аграрном производстве спрос на сельхозугодья в большинстве регионов был нулевым. В таких условиях возникновение земельного рынка и ипотеки было проблематичным.

Для анализа тенденций развития земельных отношений в аграрном секторе необходимо понимать запутанную систему категоризации земель. Так, по отечественной терминологии, различаются земли сельскохозяйственного назначения и земли, которые используют предприятия, организации, граждане, занимающиеся производством сельхозпродукции. В 1990-е годы основным объектом приватизации были сельхозугодья, доля которых в землях сельскохозяйственного назначения составляет лишь 47%⁶.

Начавшийся после 1998 года рост в аграрном секторе подстегнул спрос на землю и активный оборот земли, подтвердив тезис о том, что формирование полноценного рынка земли в России в 1990-е годы сдерживалось отсутствием эффективного спроса на землю как ресурса аграрного производства, находившегося в глубоком кризисе, а не низким качеством земельного законодательства – вопреки распространенному внутри страны и за рубежом убеждению.

Характерной особенностью земельного рынка в то время стал резко возросший спрос на землю со стороны внешних инвесторов, крупных интеграторов. Они арендовали до 200–300 тыс. га пашни в основных сельскохозяйственных регионах, причем арендовали земельные

⁶ Серова Е., Шагайда Н. Рынок сельскохозяйственной земли // Обзор экономической политики России за 2003 год. М.: ТЕИС, 2004. С. 271–288.

доли. Покупка столь крупных участков встречалась крайне редко, потому что, имея их, трудно выйти с рынка, так как нужно одномерно продать такой массив в ограниченном регионе. Проявленный крупнейшими компаниями интерес к прозрачному и хорошо отрегулированному земельному рынку сделал чрезвычайно актуальным принятие нового земельного законодательства. Проблема из политико-идеологической стала экономически насущной.

25 октября 2001 года был принят новый Земельный кодекс. Чтобы облегчить его принятие, вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения из него были исключены. Специальный Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» был принят 24 июля 2002 года. Он кодифицировал, упорядочил и устранил пробелы земельного законодательства, появившегося с начала реформ. Общество в целом и агенты аграрного рынка получили четкий сигнал о том, что сложившаяся система земельных отношений — надолго. При этом закон фактически отменил земельные доли, земля коллективных хозяйств оказалась в совместной собственности ранее установленных владельцев долей. Любые транзакции с ней стали возможны только с согласия всех сосособственников, были запрещены индивидуальная аренда и продажа долей. Транзакционные издержки по сделкам с землей выросли многократно, что не могло не затормозить земельный оборот в сельском хозяйстве⁷. В целом Закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» оказался крайне неудачным, в него практически с самого начала вносились многочисленные поправки, дополнения и изменения. Он не привел к революционным изменениям ни в сельском хозяйстве, ни в аграрной структуре.

Агропродовольственная политика

Четыре этапа эволюции агропродовольственной политики

Первый этап (1991–1994 годы) Россия, как почти все страны с переходной экономикой, начала с либерализации цен, ликвидации системы госзакупок в аграрном секторе, отмены обязательных планов производства для сельхозпредприятий, субсидий и льгот для сельского

⁷ Серова Е., Шагайда Н. Указ соч.

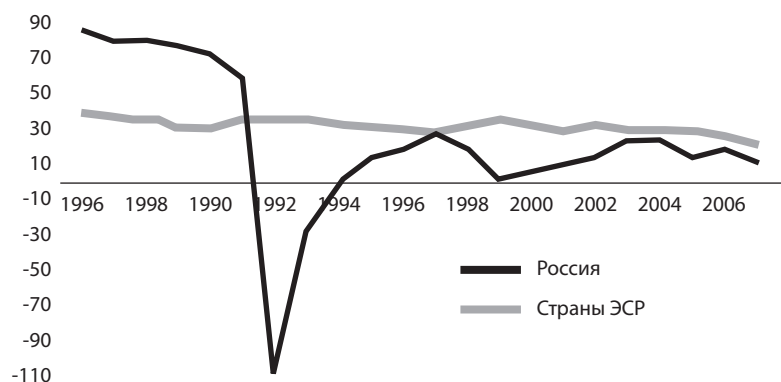
хозяйства. Сельское хозяйство погружалось в рынок, а руководители отрасли столкнулись с многочисленными проблемами, которые невозможно было решить традиционными методами централизованно планируемой экономики. В результате агропродовольственная политика формировалась ad hoc, в режиме пожарной команды, с возникавшими проблемами боролись спонтанно, зачастую используя инструментарий предыдущей экономической парадигмы.

Довольно долго после либерализации правительство пыталось контролировать цены на многие продукты, продолжало торговую политику экономики продовольственного дефицита, субсидируя импорт некоторых продовольственных товаров и ограничивая экспорт, особенно зерна. Страна получала продовольственную гуманитарную помощь.

На *втором этапе (1994–1998 годы)* эйфорию либерализации стал вытеснять аграрный протекционизм. Россия ввела минимальные гарантированные цены, импортные тарифы и квоты, экспортные субсидии. Эта политика еще находилась под влиянием предыдущей парадигмы. Например, минимальные гарантированные цены устанавливались выше фактических рыночных (то есть на неэффективном уровне) и не использовались для рыночных интервенций. Было создано Агентство по регулированию аграрного рынка. Производственные затраты стали активно компенсироваться сельхозпроизводителям.

С развитием реформ руководители страны все больше понимали, как функционируют рынки. Сельхозпроизводители приобретали опыт работы в рыночных условиях, осознали собственные интересы, стали самоорганизовываться в лоббирующие структуры. Достигнутая к 1997 году относительная финансовая стабилизация сыграла заметную роль в переходе к *третьему этапу (1998–2005 годы)* агропродовольственной политики. Правительство стало применять комплексные меры с более ясными целями. Поэтому протекционизм начал расти, а вслед за ним — и доля расходов на сельское хозяйство в бюджете.

На *четвертом этапе (с 2006 года)* продолжали расти аграрный бюджет и торговый протекционизм. В руководстве страны созрело представление о том, что нужно более серьезно поддерживать масштабные инвестиции в аграрный сектор и защищать внутренний рынок от импорта. В 2006 году аграрный сектор впервые был назван в числе приоритетов развития страны, что было закреплено в Национальном проекте. В конце декабря того же года были приняты Закон «О развитии сельского хозяйства» и введенная им Госпрограмма развития сектора на 5 лет.



Источник: ОЭСР. — http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33773_3955_1_1_1_37401,00.html

Рисунок 9. Уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России и страны ЭСР. Коэффициент поддержки сельхозпроизводителей (PSE), %

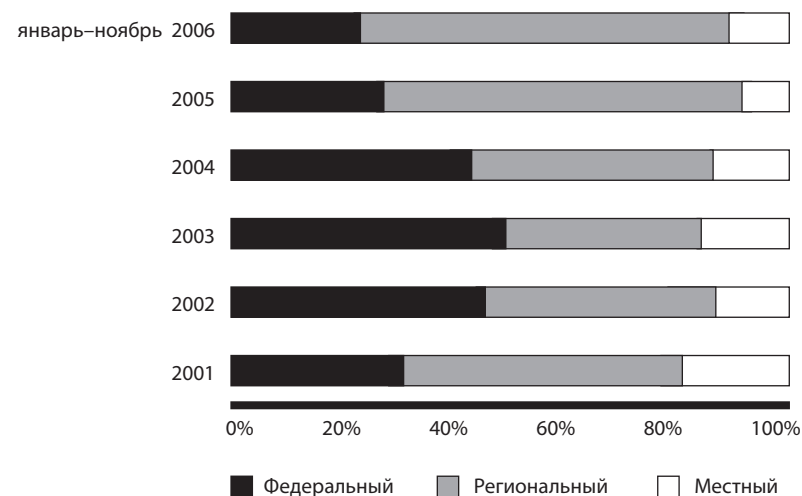
Для оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства в мире используется коэффициент — PSE (producer support estimate)⁸. Динамика PSE хорошо отражает названные периоды эволюции агропродовольственной политики в России (рис. 9). В период централизованно планируемой экономики сельское хозяйство сильно поддерживалось, с началом либеральных реформ поддержка сократилась, далее вновь увеличилась. В 1998 году падение произошло в основном из-за девальвации рубля, хотя более детальный анализ говорит о том, что после кризиса в агропродовольственной политике наметились новые тенденции. Но уровень государственной поддержки сельского хозяйства остается ниже, чем в среднем в развитых странах мира.

⁸ Все меры государственной поддержки основаны на сопоставлении внутренних и мировых цен на агропродовольственные товары и исходят из того, что мировые цены близки к равновесным и отражают альтернативные издержки для сельскохозяйственных производителей и потребителей. В таком случае ценовое искажение, то есть вызванное государственной политикой отклонение внутренних цен от равновесных, является количественной оценкой государственной политики. Наиболее комплексными показателями прямых и косвенных субсидий и налогов в агропродовольственном секторе являются PSE. В упрощенном виде $PSE = (\text{внутренняя цена} - \text{мировая цена} + \text{субсидии} - \text{налоги}) : \text{объем производства}$.

Региональный уровень бюджетной поддержки аграрного сектора

В России аграрный сектор поддерживался преимущественно за счет региональных бюджетов. Многие годы из них финансировалось почти 67% всех расходов на АПК, в 1998 году — около 80%. С 2001 года их доля стала падать, в 2002 году составила 50%, в проекте бюджета на 2003 год — только 40%. В 2004 году было принято решение о передаче полномочий по поддержке сельского хозяйства на региональный уровень, и доля региональных бюджетов опять пошла вверх, в 2005 году — до 70%, в 2006 году превысила этот уровень (рис. 10).

Высокие бюджетные возможности по финансированию аграрного сектора имеют в основном регионы с низкой долей аграрного сектора в экономике, расположенные в зонах с наименее благоприятными природно-климатическими условиями для сельскохозяйственного производства. Перенос центра тяжести в бюджетной поддержке АПК с федерального на региональный уровень означает стимулирование



Источник: www.minfin.ru

Рисунок 10. Структура консолидированного бюджета, %

аграрного производства именно в этих регионах, то есть неэффективное использование общественных ресурсов. Кроме того, обостряются «торговые войны» между регионами, соседи выдавливаются с общероссийского рынка путем прямого субсидирования собственных производителей, вводятся запреты на перемещение агропродовольственной продукции по территории страны.

Чтобы избежать таких негативных последствий, Министерство сельского хозяйства сохранило за собой частичное субсидирование сельского хозяйства, переведя некоторые субсидии в межбюджетные трансферты АПК. С 2006 года субсидирование племенного животноводства и элитного семеноводства, процентных ставок по кредитам, поддержки страхования и даже завоза семян в северные районы финансируются только в форме межбюджетных трансфертов.

Такое субсидирование, во-первых, делает аграрный бюджет непрозрачным: менее половины субсидий сельскому хозяйству финансируется по подразделу «Сельское хозяйство» функциональной классификации расходов, остальное отражается по разделу «Межбюджетные трансферты». Во-вторых, сильно искажает региональную аграрную политику. Поскольку федеральные трансферты предоставляются на условиях софинансирования, все регионы начинают применять на своей территории указанные программы, чтобы не лишиться федеральных трансфертов (то есть в каждом регионе появляется программа поддержки, например, льна и конопли) и выбрать как можно больше федеральных денег. Эффективность соответствующих федеральных программ и расходования региональных бюджетных средств на софинансирование крайне низка. Кроме того, это лишает регионы средств на реализацию собственных программ, которые зачастую бывают эффективнее федеральных и больше соответствуют приоритетам развития АПК региона.

Меры государственной поддержки

За время реформ в стране были выработаны довольно устойчивые меры государственной поддержки, наиболее значительные из них рассмотрим ниже.

Основная часть поддержки весь период реформ осуществлялась в виде компенсации расходов на средства производства. С 1992 года, когда проявился диспаритет между закупочными ценами и ценами на ресурсы для этого сектора, правительство стремилось

компенсировать рост цен на средства производства для сельского хозяйства. Вначале компенсации выплачивались непосредственно производителям и включали расходы на горюче-смазочные материалы, газ, печное топливо, удобрения и химические средства, семена, племенной материал, электричество для производственных нужд (перекрестное субсидирование – когда поставщиков услуг и продукции принуждают к поставкам сельскому хозяйству по более низким ценам) и др. И далеко не всегда такие субсидии были благом. Например, субсидирование части затрат производителей на расходы на минеральные удобрения в условиях неэластичного внутреннего предложения вело к их удорожанию, которое иногда даже превышало размер субсидии⁹.

С 1994 года началась самая масштабная по выделенным средствам программа государственного лизинга сельхозтехники, в соответствии с которой производители могли приобрести ее в финансовый лизинг на льготных условиях. Все годы своего существования программа реализовывалась через единственную компанию – сначала через частную фирму с незначительным государственным участием «Агроснаб», затем через специально созданную государственную лизинговую компанию «Росагролизинг». Существование единственной лизинговой компании, получающей значительные вливания из федерального бюджета, монополизировала рынок, что приводит к удорожанию поступающей по лизингу техники для сельхозпроизводителей и закрывает доступ к лизинговым программам в АПК частных компаний.

Одной из наиболее успешных программ стала программа поддержки сезонного кредита в АПК, начатая в уборочную кампанию 2000 года. Позднее ее распространили на средне- и долгосрочные кредиты сельскому хозяйству (национальный проект), а также на кредиты смежным отраслям на закупку сельхозпродукции, строительство экспортных портовых терминалов, скотобоен и т.п.

Прямая поддержка производства продукции в России применялась прежде всего по животноводческой продукции: с 1992 года сначала на федеральном уровне, а затем практически во всех регионах выплачивались доплаты на единицу проданного молока и мяса. Это также вело к тому, что субсидия перераспределялась переработчикам:

⁹ Serpova Eu. Agricultural Support Policies in Transitional Economies. In: World Bank. June 11, 1999. Ch.1: Russia. Ed. A. Valdes. P. 29–48.

подобная субсидия искусственно завышает спрос на сырье, но переработчик не получает расширенного спроса на свою продукцию из этого сырья, хотя предложение сырья превышает его потребности. В этих условиях, естественно, снижается закупочная цена, и конечным получателем субсидии становится именно переработчик, а не сельхозпроизводитель. Ситуацию могло бы исправить субсидирование потребителя – например, бесплатное школьное молоко, такие программы уже неоднократно обсуждались, но пока не нашли своего применения.

В 1990-е годы реализовывались многочисленные отраслевые программы поддержки отдельных производств – льна и волокна, овцеводства, северного оленеводства, хмелеводства и т.д. Они разрабатывались в рамках советского инструментария, без учета уже действовавших рыночных механизмов, оказались крайне неэффективными и постепенно сошли на нет.

В 2000 году впервые были проведены зерновые закупочные интервенции, чтобы поддержать для производителей цены на зерно в условиях относительно большого урожая. С тех пор интервенции проводились неоднократно. Если сначала закупки не особенно воздействовали на рынок, то в сезон 2008–2009 годов было закуплено около 8 млн тонн зерна, что сопоставимо с российским зерновым экспортом и превышает 15% рынка. В 2004 году впервые проводились товарные зерновые интервенции: для сдерживания хлебных цен более 1,5 млн тонн зерна из интервенционных запасов было продано на рынке. Но это не оказало существенного влияния на цены, так как зерно в цене готового хлеба составляло не более 20% и снижение его цены не сильно отразилось на цене хлеба¹⁰. Борясь со стремительно растущими продовольственными ценами, в 2007 году правительство вновь попыталось использовать товарные зерновые интервенции, но опять безуспешно.

На начальном этапе реформ меры регулирования внешней торговли были довольно упрощенными и сводились к применению экспортных и импортных пошлин, которые оказывались довольно низкими по сравнению с пошлинами других стран. Однако за бурным восстановительным ростом после 1998 года, основным фактором которого была защита внутреннего рынка от импорта в силу девальвированного рубля, правительство попыталось продлить действие этого фактора,

¹⁰ <http://www.ikar.ru/press/205.html>

усилив торговый протекционизм, то есть путем защиты импорта. Был введен новый торговый сахарный режим. Если средний импортный тариф в 2004 году составлял 13,5%, то в 2006 году – уже 24,2% (ВТО).

С весны 2003 года в стране действуют импортные мясные квоты – абсолютная квота по мясу птицы (с 2006 года – тарифная квота) и тарифные квоты на говядину и свинину¹¹. Квоты были введены только по мясу из стран дальнего зарубежья. Они не распространяются на мясо и мясопродукты из других стран СНГ. На практике введение квот не смогло остановить постоянный рост (с 1998 года) импорта мяса в страну.

С 2003 года для регулирования рынка сахара был введен переменный импортный тариф. До этого три года использовались тарифные квоты по сахару-сырцу и сезонные пошлины по сахару. Новый переменный тариф определяется мировой ценой: чем она выше, тем ниже пошлина, и наоборот – колебания мирового рынка микшируются на внутреннем рынке, создавая определенную стабильность и для покупателей, и для продавцов. После его введения росло производство сахарной свеклы внутри страны, которое к середине 1990-х годов снизилось более чем в три раза с дореформенных времен. Также заметно увеличилась доля производимого из свеклы сахара.

В 2004 году впервые попытались удержать рост хлебных цен, ограничив вывоз зерна с помощью временной экспортной пошлины. Попытку повторили в 2007 году. Но оба раза – без заметного влияния на цены: доля зерна в стоимости хлеба настолько незначительна (около 20%), что экспортные ограничения, тем более временные, не могут сдержать рост цен на хлеб.

В середине 1992 года Россия стала наблюдателем при ГАТТ, унаследовав этот статус от СССР, а с июня 1993 года начала формальный процесс вступления в ГАТТ/ВТО. Это необходимо для интеграции в мировую экономическую систему, создания благоприятных условий доступа на мировые рынки, элиминирования дискриминации российских экспортеров, привлечения зарубежных инвестиций

¹¹ В 2003 году по свинине и говядине 90% установленных квот распределялись между странами-поставщиками пропорционально средним поставкам в 2000–2002 годах (по историческому принципу), оставшиеся 10% реализовывались на квотных аукционах. Ввоз этих товаров в Россию сверх квот облагался повышенной пошлиной. По мясу птицы было установлено жесткое ограничение ввоза размером квоты, которая полностью распределялась между странами-поставщиками по историческому принципу. В дальнейшем этот механизм изменялся незначительно.

и технологий в Россию. Процесс присоединения является не столько открытием собственных рынков, сколько унификацией внутреннего правового и экономического пространства с мировым.

Сельскохозяйственная политика в переговорном процессе сегодня является одним из ключевых вопросов. Основной проблемой переговоров стало согласование трех главных положений Соглашения по сельскому хозяйству: российская сторона настаивает на более высоких уровнях связывания импортных тарифов, на сохранении за собой права введения экспортных субсидий и на связывании¹² уровня внутренней поддержки на значительном уровне. Вступление в ВТО обставлено ограничениями в применении внутренних мер поддержки и торгового протекционизма.

Аграрный сектор почти все годы реформ имел льготный режим налогообложения практически по всем налогам. В конце декабря 2001 года был введен единый для сельхозпроизводителей сельскохозяйственный налог, заменивший несколько налогов и сборов и рассчитанный на единицу земельной площади. В него включены все налоги, кроме НДС, различных пошлин и акцизов, налога на имущество физических лиц, отчислений в Пенсионный фонд. По сути, этот налог является своеобразной формой единого налога на вмененный доход, но только с одного гектара. Земля оценивается по кадастровой стоимости. Налоговый период – квартал. Такой вмененный налог в мировой практике обычно применяется к мелким предприятиям. В современном российском сельском хозяйстве таких мелких производителей немного, так что основными плательщиками единого налога стали крупные сельхозпроизводители. Подобная система существует еще только на Украине и в Белоруссии.

В 2006 году, как уже отмечалось, в России приняты четыре национальных приоритетных проекта, среди которых Национальный проект «Развитие АПК». Сельское хозяйство впервые было названо одним из главных приоритетов развития страны. Национальный проект «Развитие АПК» включил три направления.

Первое – ускоренное развитие животноводства. В России, как и в большинстве постсоветских стран, с началом рыночных реформ наиболее сильно пострадало животноводство, так как падение поку-

¹² «Связывание» (bound) – специальный термин, введенный Соглашением по сельскому хозяйству Уругвайского раунда ВТО, означающий введение верхнего ограничения на уровень поддержки или импортных тарифов.

пательной способности населения отразилось прежде всего на мясной и молочной продукции – наиболее эластичной по доходу. Кроме того, эффективность советского животноводства и выход продукции с единицы корма (конвертация корма) были крайне низкими. С открытием рынка стало выгоднее ввозить не кормовое зерно, как в советское время, а готовую животноводческую продукцию. Усиленный импорт создал конкуренцию для отечественных производителей, не оставляя им времени для кардинальной модернизации сектора. Поэтому государственная поддержка сектора для ускоренной его модернизации вполне оправдана. Проект предполагал расширение доступности долгосрочных (до восьми лет) кредитных ресурсов на строительство и модернизацию животноводческих комплексов путем субсидирования процентной ставки; увеличение поставок по федеральному лизингу племенного скота, техники и оборудования для животноводства и гарантированный уровень внешнеторгового протекционизма в животноводстве.

Второе – стимулирование развития малых форм хозяйствования. Острейшую проблему уровня жизни на селе попытались решить, оказывая поддержку малому сельхозбизнесу. Но только через аграрную деятельность это нереально, нужны альтернативные виды занятости на селе, что не нашло отражения в Нацпроекте. Малые формы хозяйствования предполагалось стимулировать прежде всего путем практически беспроцентного кредитования ЛПХ и фермерских хозяйств, а также их кооперативов (субсидирование 95%-ной ставки рефинансирования Центрального банка).

Третье – обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе. Сельская экономика остро нуждается в квалифицированных кадрах, так как уровень профессиональной подготовки катастрофически падает. Исследования показывают, что молодые специалисты не хотят работать на селе в основном из-за низкой заработной платы и отсутствия жилья¹³. При отсутствии хорошей оплаты труда, перспективы карьерного роста, развитой социальной и инженерной инфраструктуры на селе одно только обеспечение жильем не решает проблемы в целом. Поэтому ориентация проекта

¹³ Серова Е., Звягинцев Д. Альтернативная занятость в сельской местности // Мир России. 2006. № 4. С. 3–34; Серова Е., Лерман Ц., Звягинцев Д. Диверсификация источников дохода сельских домохозяйств и альтернативная занятость: результаты обследования // Вопросы экономики. 2008. № 6.

лишь на обеспечение молодых специалистов жильем некомплексна, не охватывает всей полноты проблемы. Основным механизмом обеспечения жильем молодых специалистов для сельской экономики было субсидирование жилищного строительства.

Ежегодный объем поддержки села по проекту составил 9 млрд долларов¹⁴, что соответствует максимально допустимому уровню внутренней поддержки сельского хозяйства, согласованному на переговорах по вступлению в ВТО. Главным положительным результатом проекта стали массивные инвестиции в животноводство — сектор, который оказался наиболее декапитализированным в ходе реформ 1990-х годов. А негативное последствие — окончательное закрепление государственной монополии на соответствующих рынках услуг в лице Россельхозбанка и «Росагролизинга», через которые распределяются практически все средства проекта.

Среднесрочное законодательное регулирование

Практически во всех развитых странах аналогичное законодательство успешно работает. Наиболее ярким примером подобного закона является принимаемый каждые 5–7 лет начиная с 1930-х годов так называемый американский Farm Bill (закон о сельском хозяйстве), который детально определяет политику США в сельском хозяйстве на среднесрочную перспективу.

Потребность в среднесрочном регулировании агропродовольственной политики стала актуальной и в России после 1999 года. Приход в сектор крупных инвесторов после кризиса 1998 года, его восстановительный рост и модернизация потребовали предсказуемости вмешательства государства на агропродовольственном рынке на сроки инвестиций — хотя бы на 3–5 лет. Но аграрная политика по-прежнему определялась годовыми бюджетными законами и ежегодными постановлениями правительства о поддержке АПК. Непрерывно в течение четырех лет шла работа над новым законопроектом. И 29 декабря 2006 года был принят Закон «О развитии сельского хозяйства».

Закон ввел понятие Государственной программы, которая задает приоритетные цели развития АПК на пять лет. В ней формулируются конкретные задачи, которые реализуются с помощью подпрограмм,

¹⁴ <http://www.prezidentpress.ru/tags/%C2%CF/>

для каждой из них прописываются цели и индикаторы их достижения, механизмы государственного воздействия и объемы финансирования за счет федерального бюджета на все годы действия программы. Окончательно подтверждено, что социальное развитие — это часть аграрной политики.

С принятием закона правительство обязано (!) привлекать к выработке решений в сфере агропродовольственной политики союзы и ассоциации производителей, которых эти решения затрагивают, что чрезвычайно важно не только для реалистичности и сбалансированности политики, но и для формирования гражданского общества. За реализацию программы отвечает Минсельхоз. При этом он должен ежегодно отчитываться перед обществом не за развитие АПК вообще, как происходило до этого, а за реализацию конкретных подпрограмм, то есть фактически отчитываться о результативности своей деятельности. Законом предусмотрены ежегодный национальный доклад Минсельхоза и его публичное распространение.

Более того, за год до конца реализации Госпрограммы создается экспертная комиссия из представителей агропродовольственного сектора, независимых аналитиков и чиновников. Доля последних ограничена одной третью членов комиссии, чтобы оценка реализации Госпрограммы была действительно внешней и независимой. Экспертная комиссия оценивает эффективность используемых механизмов, предлагает, какие из них следует сохранить, а какие — скорректировать или отменить. Ее выводы также публично распространяются, но для правительства они носят лишь рекомендательный характер. Являются полезным материалом для разработки следующей Госпрограммы, обратной связью. Закон впервые установил обязательные для правительства перечень и периодичность публикации важной для агропродовольственных рынков информации на сайте Минсельхоза. Благодаря этому она стала доступна всем заинтересованным участникам, сельхозпроизводителю, не имеющему доступа в интернет, скорее всего не очень нуждается в оперативной информации на рынках.

Первая Госпрограмма была принята на 2008–2012 годы. Она вобрала в себя Национальный проект и несколько ведомственных программ, прежде всего программу социального развития села и программу сохранения и восстановления плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов. Первый доклад о ее реализации был заслушан в конце мая 2009 года. По заявлению первого заместителя председателя правительства Виктора

Зубкова, «практически все ключевые показатели Госпрограммы выполнены или перевыполнены»¹⁵. Учитывая текущий финансовый кризис, можно предположить, что некоторые ее бюджетные параметры на будущее будут несколько урезаны.

Состояние агропродовольственного сектора

Радикальные аграрные реформы начала 1990-х годов стартовали в неблагоприятной для сектора макроэкономической ситуации. После либерализации цен были отменены продовольственные дотации, достигавшие 60–80% розничной цены основных продуктов питания и составлявшие до трети расходов бюджета. Вместе с падением реальных доходов населения это привело к резкому сокращению спроса на продовольствие.

Другим негативным, хотя вполне закономерным фактором развития агропродовольственного сектора стал рост ценового диспаритета. В последние годы советской экономики цены на сельхозпродукцию и ресурсы для аграрного производства были завышены в пользу сельского хозяйства. Естественно, с либерализацией цены на ресурсы стали расти быстрее закупочных цен в сельском хозяйстве. Кроме того, рентабельность в перерабатывающей промышленности и наценки в розничной торговле были также относительно занижены в советское время. Ценовая либерализация привела к изменению и этих пропорций не в пользу сельского хозяйства. В результате оно оказалось зажатым между двумя этими трендами и в течение одного года лишилось оборотного капитала. Проблема усугублялась отсутствием доступного сельскохозяйственного кредита: высокая инфляция определяла непосильные процентные ставки и короткие (2–3 месяца) сроки займов, тогда как минимальный производственный цикл в аграрном производстве – 4 месяца. Позднее условия обмена для сельского хозяйства нормализовались, но отсутствие доступного кредита, отложенная макроэкономическая стабилизация и продолжавшийся спад производства сохранили финансовую проблему сектора до конца 1990-х годов.

Спад в агропродовольственном секторе спровоцировала и неразвитая рыночная инфраструктура. В 1992 году государство

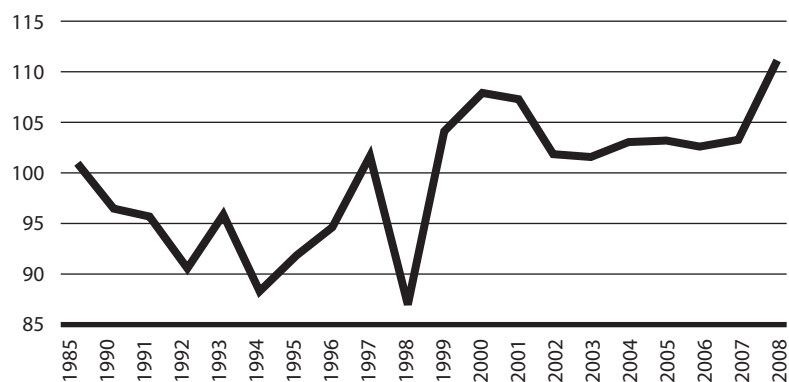
¹⁵ <http://www.baltinfo.ru/news/87449/>

фактически оставило сферу распределения агропродовольственной продукции, а региональные власти по инерции продолжали регулировать ее до 1994 года, затем тоже отказались от прямого участия в распределении. Прежняя инфраструктура централизованно планируемой экономики распалась, а новая, способная действовать в рыночных условиях, не могла возникнуть в одночасье. В результате производителям не удалось реализовать свою продукцию, хотя потребительский рынок не являлся насыщенным. В то же время была либерализована внешняя торговля, и возникший разрыв между спросом и предложением быстро покрыло импортное продовольствие. Это еще больше сократило спрос на отечественные продукты. И хотя цены на них в начале реформ были существенно ниже, неразвитость инфраструктуры делала транзакционные издержки столь большими, что потребитель (покупатель сельхозсырья) был готов платить порой в 100 раз дороже за импортные поставки, чем за отечественные.

Еще одно объяснение резкого спада в аграрном производстве коренится в советской системе закупочных цен. Благодаря дифференцированным по зонам закупочным ценам и почти нулевым транспортным издержкам было выгодно производить животноводческую продукцию на привозных кормах в северных регионах. поголовье скота в последнее десятилетие перед распадом СССР росло за счет Камчатки, Мурманской, Магаданской областей, а в традиционных скотоводческих областях Центральной России оно сокращалось. Естественно, с появлением реальных (ненулевых) транспортных тарифов резко уменьшилось поголовье именно в тех регионах, которые зависели от привозных кормов, что углубило спад в животноводстве.

Не последнюю роль сыграло и то, что консервативному сельскому населению для адаптации к новым рыночным условиям требовалось значительно больше времени, чем в других секторах экономики.

В результате аграрное производство в России пережило существенный спад (*рис. 11*), финансовое положение большинства предприятий стало критическим, сильно распространились теневой оборот, бартер – что наблюдалось и в большинстве других отраслей. Но были и специфические особенности. В частности, падение сельскохозяйственного производства за годы реформ было не таким глубоким, как всей экономики и промышленности. Причина в том, что спрос на продовольственные товары менее эластичен по доходу, чем на промышленные товары (доля расходов населения на продовольствие превысила за годы



Источник: Росстат. — <http://www.gks.ru>

Рисунок 11. Годовые темпы роста валовой сельхозпродукции в России, %

реформ 50%). Другая особенность — доля сельского хозяйства в ВВП сократилась прежде всего из-за диспаритета цен.

Однако под воздействием общих социально-экономических реформ и собственно аграрных преобразований сектор все же адаптировался к рынку, начал адекватно реагировать на его сигналы. Изменилась психология руководителей отрасли, менеджмента и работников. За 1990-е годы были созданы базовые институты. Все это привело к тому, что «окно возможностей», открытых кризисом 1998 года, было в значительной мере использовано.

Кризис 1998 года стал переломным моментом в развитии аграрного сектора. Девальвация рубля позволила резко увеличить емкость внутреннего рынка за счет вытеснения импортного продовольствия и довольно быстрого восстановления покупательной способности населения, а также за счет увеличения экспорта. Рост спроса является только потенциальным стимулом для увеличения производства. Чтобы стать реальным, нужна развитая инфраструктура. Без нее сигнал от потребителя может не дойти до производителя. Или дойдет, но тот не сможет увеличить производство, не имея инвестиций. Или все-таки увеличит, но продукцию не удастся довести до потребителя. За годы реформ инфраструктура аграрного сектора была сформирована, и он не упустил открывшуюся в 1999–2001 годах возможность роста. В сектор пошли инвестиции, менеджмент оказался готовым воспринять новые правила игры, производство



Источник: Росстат. <http://www.gks.ru>

Рисунок 12. Прямые инвестиции в АПК в постоянных ценах 1995 года, млрд рублей

в большинстве случаев смогло вполне адекватно реагировать на конъюнктуру рынка. Тем самым был завершен определенный этап реформирования сектора — в ходе масштабной реформы пройдена низшая точка неизбежного спада.

Благоприятная ценовая конъюнктура мировых рынков, особенно зерновых, и массивная государственная поддержка инвестиций в аграрном секторе привели к новому всплеску производства после исчерпания факторов роста в 2002–2007 годах (рис. 11), притоку инвестиций (рис. 12 и рис. 13), повышению интенсивности производства — увеличению использования минеральных удобрений, росту продуктивности (табл. 6 и рис. 14), сокращению числа убыточных хозяйств.

Производство в пищевой промышленности в целом растет более высокими темпами, чем в сельском хозяйстве. Отдельные пищевые отрасли демонстрируют очень разную динамику. Производство растительного масла и сахара превзошло советский уровень. По колбасным и макаронным изделиям, маргарину почти восстановлен предреформенный уровень. Рост мясомолочной отрасли сильно ограничен низкими доходами наименее обеспеченных слоев населения, но и она довольно быстро растет.

Таблица 6

Показатели продуктивности животноводства в России

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2007 к 1990, % |
|-----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Надой молока, л/корову | 2731 | 2007 | 2343 | 2553 | 2808 | 2979 | 3070 | 3292 | 3574 | 3769 | 138,0 |
| Среднегодовая яйценоскость кур- несушек, штук | 236 | 212 | 264 | 273 | 279 | 285 | 292 | 301 | 302 | 301 | 127,5 |
| Среднегодовой настриг шерсти, кг/ голову | 3,9 | 2,7 | 3,2 | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 71,8 |
| Приплод, прирост, привес, кг/голову: | | | | | | | | | | | |
| крупнорогатого скота | 121 | 68 | 79 | 85 | 91 | 87 | 88 | 93 | 100 | 102 | 84,3 |
| свиней | 118 | 50 | 62 | 79 | 89 | 83 | 85 | 107 | 121 | 121 | 102,5 |

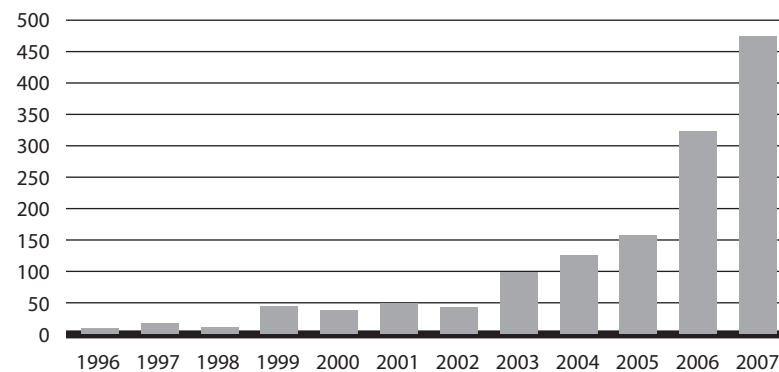
Источник: Росстат. – <http://www.gks.ru>Источник: Росстат. <http://www.gks.ru>

Рисунок 13. Иностранные инвестиции в сельское хозяйство России, млн долларов

Источник: Росстат. – <http://www.gks.ru>

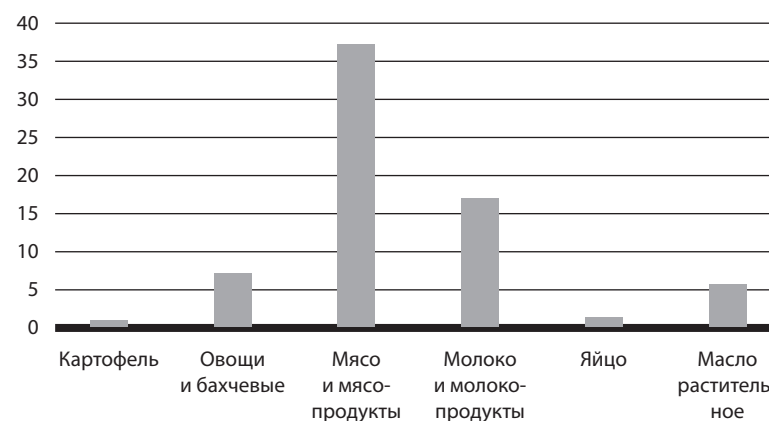
Рисунок 14. Урожайность основных сельскохозяйственных культур в России, ц/га

За последние годы существенно увеличился объем внешней торговли России продовольствием, хотя наша страна по-прежнему остается нетто-импортером сельскохозяйственной продукции и продовольствия: отрицательное сальдо торгового баланса по этой группе в январе-сентябре 2008 года составило 19,4 млрд долларов. С 2000 года увеличивается дефицит агропродовольственной внешней торговли. Тем не менее, распространенное мнение о высокой зависимости России от импорта продовольствия преувеличено: по основным товарным группам доля чистого импорта в потреблении незначительна и приближается к 40% только по мясным продуктам (рис. 15).

За годы восстановительного роста в агропродовольственном секторе стали очевидны основные сегменты, в которых наша страна имеет конкурентные преимущества на внешних и внутренних рынках. Это отразилось на товарной структуре внешней торговли. В российском экспорте преобладают зерновые, опережая традиционных лидеров – рыбу и морепродукты. Россия стала одним из крупнейших экспортеров зерна. В структуре российского экспорта продовольствия упала доля масличных семян и выросла подсолнечного масла. Россия вполне обеспечивает себя молочной продукцией, овощами и картофелем, мясом птицы и свининой. Несмотря на непрекращающиеся попытки государства на федеральном и региональном уровнях сформировать собственный сектор интенсивного откорма скота, говядина остается главным товаром продовольственного ввоза, что, видимо, уже не удастся преодолеть в обозримой перспективе.

Современное состояние и перспективы развития российского аграрного сектора во многом определяются резко возросшей нестабильностью мировых аграрных рынков, стремлением восстановить протекционизм, а также глобальным экономическим кризисом¹⁶. Россия стала частью мировых рынков, и их влияние на внутренние проблемы неизбежно. Тем не менее, можно утверждать, что переходный период в аграрном секторе завершен, сектор не свободен от недостатков, но вполне конкурентоспособен. Более того, в условиях масштабных климатических изменений Россия приобретает дополнительные преимущества по сравнению с большинством сельскохозяйственных стран мира.

¹⁶ The State of Agricultural Commodity Markets 2006. – <http://www.fao.org/docrep/009/a0950e/a0950e00.htm>; The State of Food Insecurity in the World, 2008. – <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0291e/i0291e01.pdf>



Источник: Институт экономики переходного периода.

Рисунок 15. Доля чистого импорта в потреблении основных продовольственных товаров в России в 2007 году, %

За пределами нашего рассмотрения остались чрезвычайно большие проблемы социального развития села, которые не сводятся только к развитию аграрного сектора. Здесь нужны отдельный разговор и новые подходы.

РЕФОРМИРОВАНИЕ АВТОМОБИЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Березинская Ольга Борисовна

эксперт Центра стратегических исследований Банка Москвы

Автомобильная промышленность чрезвычайно важна для российской экономики. На нее приходится более трети стоимостных объемов российского машиностроения. Более того, она — лишь видимая часть разветвленной системы производства автокомпонентов (комплектующие, сырье и материалы): на ней замыкаются результаты производственной деятельности металлургов, химиков, машиностроителей. На одно рабочее место на сборочном конвейере автомобильного завода приходится не менее 10 рабочих мест в соответствующих смежных производствах. Благодаря мультипликативному эффекту автомобилестроение обеспечивает в смежных отраслях занятость около 4,5 млн человек. Значит, от дальнейшей модернизации, инноваций в автомобильной промышленности зависят перспективы устойчивого экономического роста в стране.

Характер, качество и динамика развития этой отрасли определяются открытостью экономики страны и уровнем жизни населения. Ситуация в автопроме менялась под влиянием либерализации законодательства и увеличения платежеспособного спроса. С его ростом россияне стали отдавать предпочтение более качественным и дорогим иномаркам. Власти были вынуждены разрешить иностранным автоконцернам создавать в России сборочные производства.

В развитии российской автомобильной промышленности просматривается несколько периодов:

до марта 2005 года — сохранение отрасли в прежней конфигурации: выпуск почти исключительно отечественных автомобилей, защита рынка от иномарок за счет ужесточения таможенного законодательства;

2005–2006 годы — приглашение иностранных концернов открыть сборочные производства в России, организация ими сборки на мощностях существовавших автозаводов;

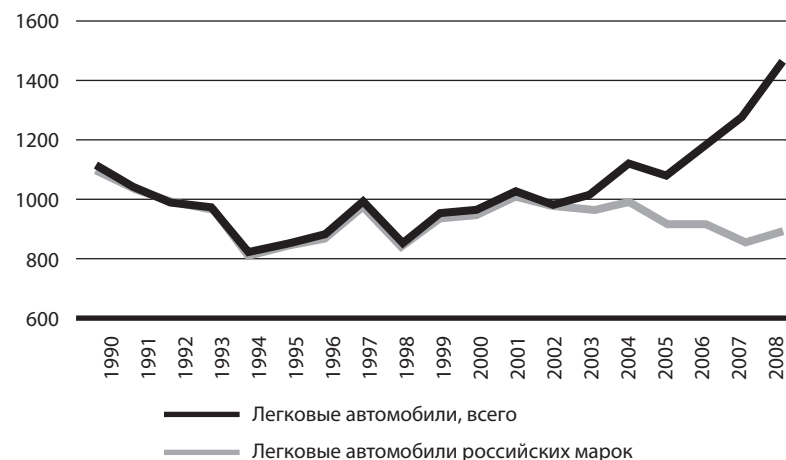
2006 год — первая половина 2008 года — строительство иностранными концернами новых автозаводов и наращивание мощности действовавших, увеличение выпуска на них иномарок и выпуск новых моделей с учетом потребностей российского рынка;

вторая половина 2008 года — 2009 год — смена стратегии: от модернизации и наращивания мощностей к выживанию в условиях кризиса;

после 2008 года — осознание критической необходимости создания в стране современных производств автокомпонентов.

Сохранение отрасли в прежней конфигурации. Защита российских марок

Из-за мощнейших преобразований в российской экономике практически на всех российских автозаводах в начале 1990-х годов снижался выпуск легковых автомобилей, и к 1994 году он достиг локального минимума в 798 тыс. штук, то есть упал относительно 1990 года (1103 тыс.) почти на 30% (рис. 1). Исключением среди крупных



Источники: Росстатгентство, АСМ-Холдинг.

Рисунок 1. Производство легковых автомобилей в России, тыс. штук

автопроизводителей стал тогда только ГАЗ, который в течение 1990–1992 годов удерживал производство «Волги» на уровне около 70 тыс. штук, а в 1993–1994 годах даже увеличил выпуск до 120 тыс.

Восстановительный рост автомобильной промышленности начался в 1995 году. Умеренный провал выпуска произошел в 1998 году и был обусловлен серьезными проблемами экономики, обострившимися после августовского дефолта. Финальная стадия восстановительного роста (с 2002 года) происходила при заметном усилении государственной поддержки отечественных автомобилей, которая позволила выйти на уровень выпуска дореформенного 1990 года в 2004 году (1110 тыс. штук) и предоставляла отечественным маркам шанс в очевидной для потребителей изначально проигранной конкуренции с иномарками. На восстановительный рост отрасли огромное влияние оказали импорт иномарок (подержанных и новых) и начало сборки иномарок на российских заводах. В 2002–2004 годах в Россию ввозилось свыше 550 тыс. иномарок в год, при этом если в 2001 году они составляли 42% от отечественных, то в 2004 году – уже 61%.

Основным конкурентом для отечественных производителей были все же подержанные иномарки. В 2002 году предполагалось, что таможенное регулирование приостановит их проникновение на российский рынок. С октября 2002 года пошлины на ввоз подержанных иномарок старше 7 лет были увеличены для физических лиц более чем в 2 раза, для юридических лиц – в 3–4 раза.

В июле 2003 года были введены единые для физических и юридических лиц ставки импортных таможенных пошлин на ввоз легковых иномарок в возрасте 3–7 лет. В результате пошлины, уплаченные физическими лицами, увеличились на 1–2 тыс. долларов на один автомобиль. Дополнительные (обусловленные повышением пошлин) таможенные платежи физических лиц при ввозе иномарок составляли от 0,2 тыс. долларов (объем двигателя 1–1,5 тыс. куб. см) до 2,9 тыс. долларов (объем двигателя 2,3–2,5 тыс. куб. см). Растаможивание наиболее распространенных моделей (с объемом двигателя 1,5–2,3 тыс. куб. см) подорожало на 1,0–2,1 тыс. долларов.

Отечественные производители своеобразно восприняли эти защитные меры. Не улучшая качества автомобилей, они резко повысили цены. Это явно свидетельствовало об отсутствии перспектив отрасли в прежней, постсоветской конфигурации.

Несмотря на введение таких ограничительных таможенных пошлин, количество производимых и продаваемых в России отечественных

марок уменьшалось. В 2004 году их выпуск сократился по сравнению с 2001 годом на 40 тыс. штук, в 2005 году – еще на 70 тыс. Продажи отечественных марок с 2001 по 2004 год снизились на 66 тыс. штук (табл. 1).

Хотя государство активно поддерживало отечественные марки, восстановительный рост отрасли обеспечили в основном первые иномарки, собранные на совместных предприятиях «Автотор», ТаГАЗ, «Форд-Всеволожск» и «GM-АвтоВАЗ». Количество собранных в России иномарок выросло с 5 тыс. в 2001 году до 133 тыс. в 2004 году.

После 2004 года интерес российских потребителей к отечественным автомобилям продолжал снижаться. Охлаждению способствовали ускорившийся рост доходов россиян, появление на рынке умеренно дорогих (по цене 10–12 тыс. долларов) иномарок и активное расширение кредитования на покупку автомобилей. Кредиты сделали доступными среднему классу россиян модели из более дорогой ценовой ниши. И они все чаще отдавали им предпочтение. К тому же сокращался ценовой разрыв между отечественными и иностранными марками, поскольку, с одной стороны, продолжали расти цены на российские модели, с другой – укреплялся рубль и цены на иномарки оставались стабильными.

К 2005 году для правительства наступил момент истины. Стало очевидным, что никакой разумной государственной поддержкой не удастся реанимировать отрасль в прежней конфигурации. В то же время иностранные компании проявляли конструктивный интерес к организации производства в России. Их привлекал наш емкий рынок.

Новые задачи и условия развития

В марте 2005 года была поставлена принципиально новая задача: используя растущий потребительский спрос и интерес иностранных производителей, создать качественно новую отрасль, новые мощности по производству автомобилей, способных конкурировать с импортными. Политика государственного протекционизма по защите отечественных автомобилей на российском рынке сменилась введением режима максимальной открытости для иностранных автомобильных концернов, стремлением сделать отрасль привлекательной для них, для создания ими совместных и новых предприятий в России.

Таблица 1

Производство, реализация и экспорт легковых автомобилей в 2001–2005 годах, тыс. штук

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Производство автомобилей в России, всего | 1022 | 981 | 1011 | 1110 | 1069 |
| Российские марки | 1017 | 971 | 954 | 977 | 910 |
| В том числе: | | | | | |
| АвтоВАЗ | 768 | 703 | 700 | 718 | 721 |
| ГАЗ | 81 | 66 | 57 | 66 | 52 |
| прочие производители | 168 | 202 | 197 | 193 | 134 |
| Иномарки российской сборки | 5 | 10 | 57 | 133 | 159 |
| Продажа автомобилей российской сборки на внутреннем рынке, всего | 923 | 865 | 897 | 984 | 943 |
| В том числе: | | | | | |
| российские марки | 918 | 855 | 840 | 852 | 788 |
| иномарки российской сборки | 5 | 10 | 57 | 132 | 155 |
| Экспорт автомобилей, собранных в России | 99 | 116 | 114 | 126 | 125 |

Источники: Росстатистическое агентство, ФТС, отчеты компаний, АСМ-холдинг.

Для этого в марте-апреле 2005 года правительство приняло законодательные акты¹, в которых было определено понятие «промышленная сборка»² и радикально снижены (до 5%) или вообще отменены пошлины на ввоз иностранных комплектующих, сырья, материалов для такой сборки. Режим промышленной сборки изначально был задуман правительством как комплексное решение создания новых или модернизации существовавших мощностей и как альтернатива ввозу готовых иномарок.

Понятие «промышленная сборка», предусматривающее особый таможенный режим ввоза компонентов для сборки автомобилей, возникло после подписания инвестиционного соглашения между Министерством экономического развития и торговли и сборочным предприятием. В нем указывались перечень, количество и стоимость ввозимых автокомпонентов, план-график выхода на проектную мощность с разбивкой плана выпуска автомобилей по годам. Чтобы заключить такое соглашение, предприятие должно было представить в министерство бизнес-план, перечень ввозимых автокомпонентов и проект соглашения с графиком реализации мероприятий, объемы инвестиций и обязательства российской стороны по локализации производства (применение российских комплектующих, сырья и материалов) и целевому использованию ввозимых автокомпонентов.

¹ Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки» от 29 марта 2005 года № 166; Приказ Министерства экономического развития и торговли № 73, Министерства промышленности и энергетики № 81, Министерства финансов № 58н от 15 апреля 2005 года «Об утверждении порядка, определяющего понятие “промышленная сборка” и устанавливающего применение данного понятия при ввозе на территорию Российской Федерации автокомпонентов для производства моторных транспортных средств товарных позиций 8701-8705 ТН ВЭД, их узлов и агрегатов»; Постановление Правительства РФ «О неприменении ставок ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов технологического оборудования» от 7 апреля 2005 года № 196.

² Под промышленной сборкой моторных транспортных средств понимается система серийного производства на основе технологических процессов, обеспечивающая проектные производственные мощности предприятия не менее 25 тыс. единиц в год при двухсменном режиме работы, включая: сварку, окраску и сборку кузова; монтаж оборудования салона; монтаж силового агрегата, рулевого механизма, передней и задней подвески, выпускной системы; монтаж электрооборудования, элементов подвески; монтаж элементов экстерьера; обязательное проведение контрольных испытаний готовых моторных транспортных средств.

Действующим предприятиям давалось 1,5 года для организации на них сварки, окраски и сборки кузова, вновь создаваемым – 2,5 года. После этого в течение 3,5 лет предприятие обязано было на 30% сократить ввоз автокомпонентов, а резиденты особой экономической зоны³ – на 50%.

Соглашения заключались на 7 лет для двигателей и трансмиссий, на 5 лет – для остальных компонентов. При этом, в отличие от автокомпонентов, которые завозятся только для прямых поставок на конвейеры автозаводов, собранные в рамках промышленной сборки узлы и агрегаты было разрешено выставлять в свободную продажу.

Для российской сборки автокомпонентов режим промышленной сборки предполагал уменьшение ввоза для них комплектующих, сырья и материалов минимум на 10% не позднее чем через 18 месяцев с даты вступления соглашения в силу, еще на 10% – через 30 месяцев, еще на 10% – через 40 месяцев.

В октябре 2006 года правительство подтолкнуло иностранных и отечественных инвесторов к организации полноценной промышленной сборки как самих автомобилей, так и определенных групп автокомпонентов. Были внесены изменения в Таможенный тариф РФ, затронувшие более 300 позиций, перечислены беспошлинно ввозимые автокомпоненты, предназначенные для промышленной сборки. Подписывая соответствующие постановления и приказы, власти показали свою заинтересованность в том, чтобы иностранные

³ Закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ; Приказ Министерства экономического развития и торговли № 237, Министерства промышленности и энергетики № 192, Министерства финансов № 105н от 18 августа 2006 года «О внесении изменений в порядок, определяющий понятие «промышленная сборка» и устанавливающий применение данного понятия при ввозе на территорию Российской Федерации автокомпонентов для производства моторных транспортных средств товарных позиций 8701-8705 ТН ВЭД, их узлов и агрегатов»; Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки» от 16 сентября 2006 года № 566, Приказ Министерства экономического развития и торговли № 311, Министерства промышленности и энергетики № 250, Министерства финансов № 124н от 5 октября 2006 года «О внесении изменений в порядок, определяющий понятие «промышленная сборка» и устанавливающий применение данного понятия при ввозе на территорию Российской Федерации автокомпонентов для производства моторных транспортных средств товарных позиций 8701-8705 ТН ВЭД, их узлов и агрегатов».

автоконцерны инвестировали средства в организацию сборочных производств на действующих или новых мощностях. Правительство рассчитывало на то, что международные автомобилестроители, стремясь выполнить обязательства по локализации производства, будут содействовать модернизации российского выпуска автокомпонентов, привлекут в Россию иностранных производителей необходимого оборудования. Вместе с заблаговременно обеспеченным льготным налогообложением импорта комплектующих, сырья и материалов для промышленной сборки автокомпонентов это позволило бы удовлетворить растущий спрос на них со стороны иностранных компаний, открывших в России сборочные производства.

Инвестиционные соглашения подписывались до 10 ноября 2007 года. Затем подписание пришлось остановить в связи с тем, что Россия планировала вступить в ВТО, а такой режим противоречит ее требованиям. И только с февраля 2010 года вернулись к подписанию этих соглашений, так как вступление в ВТО в очередной раз было отложено, а актуальность привлечения в страну новых иностранных автопроизводителей не уменьшилась.

Возобновляя подписание соглашений, правительство в межведомственном совместном приказе об изменениях в режиме промышленной сборки⁴ прописало в чем-то более жесткие правила для производителей. К примеру, моделей, которые выпускаются крупноузловым методом (в народе его называют «отверточный»), должно быть не больше, чем собираемых по схеме «с окраской и сваркой кузовов». Кроме того, по новым соглашениям отчитываться требуется раз в полгода, а не раз в год. Нужно предоставить отчеты о фактических капиталовложениях, объемах выпуска продукции, об автокомпонентах, ввезенных на территорию России и использованных для сборки автомобилей, о наличии автокомпонентов на складе, о бракованных запчастях, о факте их утилизации, а также предоставлять бухгалтерскую отчетность за предыдущий и текущий годы. На основании этих данных Минпромторг сам определит, достаточно ли проделанной работы и потраченных средств для продления соглашения.

⁴ Приказ подготовлен Министерством промышленности и торговли, Министерством экономики и Министерством финансов, опубликован 29 января 2010 года и вступил в силу 9 февраля.

Большая часть этой информации нужна, чтобы понять, как продвигается локализация автопроизводства, переходят ли компании на российские детали. Например, стоимость бракованных деталей можно учитывать при определении степени локализации, а можно считать без них, и тогда эта степень будет ниже.

Но одновременно правительство сигнализировало о том, что хотя намерено тщательнее следить за процессом, однако наказывать за то, что локализация идет медленно, не будет. Раньше соглашение о промышленной сборке предполагало выплату задним числом всех пошлин в полном размере, если к оговоренному сроку не будет достигнута 30%-я локализация. В приказе этого условия нет. Не исключено, что пошлины за предыдущие периоды не заставят платить и тех производителей, которые заключили соглашения по старым правилам. А это большинство автозаводов, даже российские АвтоВАЗ и ГАЗ (исключение составляли «Автотор» и ТагАЗ).

Открытие иностранными компаниями производств в России

Принятые нормативные акты уже в 2005 году побудили и отечественные заводы к радикальным переменам. Они стали переходить на выпуск иномарок, не просто сокращая, а свертывая производство отечественных моделей. Так, если выпуск легковых автомобилей в целом по России в 2005 году уменьшился на 41 тыс. (минус 3,7% к 2004 году), то российских моделей – на 67 тыс. (табл. 2).

Второй по величине российский автомобильный завод – «Иж-Авто» – в начале 2005 года отказался от выпуска легковых автомобилей собственной марки «Иж», а в канун 2006 года – и от марки «ВАЗ-2106», оставил в производстве только «ВАЗ-2104». Высвободившиеся конвейерные линии он переоборудовал для промышленной сборки корейской KIA Spectra. Из-за перепрофилирования выпуск легковых автомобилей на заводе сократился с 83 тыс. в 2004 году до 46 тыс. (43 тыс. российских марок, 3 тыс. иностранных) в 2005 году. Но уже в 2007 году выпуск легковых автомобилей вплотную приблизился к дореформенным показателям. При этом завод собирал уже три модели KIA – Spectra, Sorento и Rio, на сборку иномарок пришлось около 70% выпуска, а в планах значились 220–350 тыс. автомобилей в год.

Таблица 2

Производство автомобилей в России в 2001–2006 годах, тыс. штук

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Производство автомобилей, всего | 1022 | 981 | 1011 | 1110 | 1069 | 1174 |
| Выпуск отечественных марок | 1017 | 971 | 954 | 977 | 910 | 896 |
| В том числе: | | | | | | |
| АвтоВАЗ | 768 | 703 | 700 | 718 | 721 | 766 |
| ГАЗ | 81 | 66 | 57 | 66 | 52 | 52 |
| «Иж-Авто» | 36 | 61 | 78 | 83 | 43 | 29 |
| ЗМА | 38 | 39 | 40 | 41 | 30 | 5 |
| остальные производители | 95 | 103 | 79 | 69 | 64 | 45 |
| Сборка иномарок | 5 | 10 | 57 | 133 | 159 | 278 |
| В том числе: | | | | | | |
| «Автотор» | 5 | 6 | 8 | 15 | 17 | 41 |
| ТагАЗ* | – | 2 | 6 | 30 | 42 | 49 |
| «Форд-Всеволожск» | – | 2 | 16 | 30 | 36 | 62 |
| «ГМ-АвтоВАЗ» | – | – | 25 | 58 | 52 | 48 |
| «Рено-Автофрамос» | – | – | 1 | 1 | 10 | 49 |
| «Иж-Авто» | – | – | – | 1 | 3 | 24 |
| ЗМА | – | – | – | – | – | 5 |

* За вычетом Hyundai Porter.

Источники: Росстатагентство, отчеты компаний.

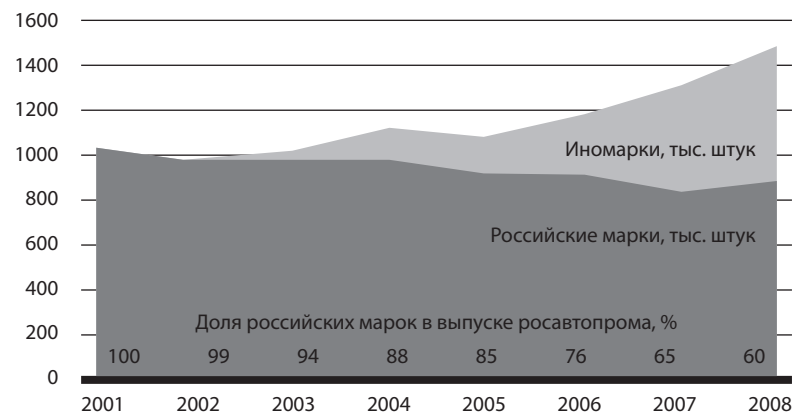
Аналогично Завод микролитражных автомобилей (ЗМА), выпускавший «Оку», осенью 2005 года отказался от амбициозного плана выйти на уровень 100 тыс. автомобилей в год и до конца года сократил производство до 30 тыс. с 41 тыс. в 2004 году, а в 2006 году – до нуля. В 2006 году он приступил к серийному производству корейского внедорожника SsangYong Rexton и автомобилей Fiat (легкового Fiat Albea и коммерческого Fiat Doblo).

Горьковский автозавод (ГАЗ), постепенно сокращавший выпуск автомобилей «Волга», также решил завершить их производство и организовать сборку иномарок.

Таким образом, в 2005 году некоторые крупные отечественные производители отказались от модернизации и наращивания выпуска российских моделей и переориентировались на поиск зарубежных партнеров для сборки иномарок на российских предприятиях и для внутреннего рынка. Следует отметить, что иномарки, собранные на совместных с иностранными производителями предприятиях, в России стали считаться «своими», российскими.

Выпуск российских иномарок начал расти еще в 2004 году с выходом ТагАЗа (собирал Hyundai) и «Форд-Всеволожска» (собирал Ford Focus) на ежегодный объем сборки по 30 тыс., «ГМ-АвтоВАЗ» стал собирать по 58 тыс. Тем самым доля иномарок в общем выпуске российского автопрома повысилась с 0,5% в 2001 году до 5,7% в 2003 году и до 12% в 2004 году. В 2005 году эти автозаводы продолжили наращивать выпуск иномарок и начали конвейерную сборку «Рено-Автофрамос» и «Иж-Авто».

В 2005 году растущая сборка иномарок не компенсировала падение выпуска российских моделей, перепрофилирование производства требовало много времени. В 2005 году производство российских моделей сократилось по сравнению с 2004 годом на 67 тыс., а сборка иномарок увеличилась на 26 тыс. Но уже с 2006 года наращивание их выпуска не только перекрыло сокращение производства отечественных марок, но и обусловило рост и модернизацию автомобилестроения в целом. В 2006 году выпуск отечественных моделей уменьшился относительно 2005 года еще на 14 тыс., а сборка иномарок подскочила на 119 тыс., всего было собрано 278 тыс. иномарок, или 24% общего выпуска росавтопрома (табл. 2 и рис. 2).



Источники: Росстатгентство, АСМ-Холдинг, отчеты компаний.

Рисунок 2. Динамика и структура производства легковых автомобилей в России в 2001–2008 годах

Строительство новых автозаводов в России иностранными компаниями

В 2006–2007 годах важнейшим качественным изменением отрасли стало создание новых производств по выпуску иномарок. Начали строительство или подписали инвестиционные соглашения крупнейшие иностранные автоконцерны: Volkswagen, PSA Peugeot Citroen, Volvo, General Motors, Toyota, Nissan, Suzuki, Hyundai. Они строили автозаводы в основном в Центральном и Северо-Западном федеральных округах. Третьим крупнейшим центром автомобилестроения в России традиционно оставался Приволжский федеральный округ, где уже имелась мощная производственная база. Поэтому там не строили новые заводы, а перепрофилировали действовавшие.

К началу 2008 года в России собирали иномарки или находились на различных стадиях реализации автосборочных проектов следующие иностранные автоконцерны (табл. 3).

В 2008 году новые заводы General Motors, Volkswagen-RUS и Toyota выпустили 109 тыс. автомобилей, или более 18% иномарок, собранных в России, и обеспечили около 80% общего прироста их выпуска относительно 2007 года (табл. 4).

Таблица 3

Российские совместные предприятия, собиравшие иномарки, и иностранные автоконцерны к началу 2008 года

| Предприятия и регионы | Иностранные партнеры – автоконцерны | Проектная мощность, тыс. авто в год | Год начала выпуска |
|------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Приволжский федеральный округ | | | |
| «GM-АвтоВАЗ», Тольятти | General Motors | 100 | 2002 |
| «Иж-Авто», Ижевск | KIA | 80 | 2005 |
| «Северсталь» (ЗМА), Набережные Челны | Ssang Young, Fiat | 80 | 2006 |
| ГАЗ, Нижний Новгород | Chrysler | 65 | 2008 |
| «Северсталь-Авто-Елабуга», Елабуга (Татарстан) | Fiat, микроавтобусы | 75 | 2008 |
| Центральный федеральный округ | | | |
| «Автофрамос», Москва | Renault | 160 | 2005 |
| «Фольксваген Рус», Калуга | Volkswagen | 150 | 2007 |
| «Пежо Ситроен Рус», Калуга | PSA Peugeot Citroen | 150 | 2010 |
| «Вольво Восток», Калуга | Volvo, грузовики | 15 | 2009 |

| Предприятия и регионы | Иностранные партнеры – автоконцерны | Проектная мощность, тыс. авто в год | Год начала выпуска |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Северо-Западный федеральный округ | | | |
| «GM-АвтоВАЗ», Ленинградская область | General Motors | 70 | 2007 |
| «Тойота Мотор Мануфакчуриг Россия», Санкт-Петербург | Toyota | 50 | 2007 |
| «Ниссан Мотор Рус», Ленинградская область | Nissan | 50 | 2009 |
| «Форд Мотор Компани», Санкт-Петербург | Ford | 150 | 2002 |
| «Сузуки Авто МФГ Рус», Санкт-Петербург | Suzuki | 30 | 2010 |
| «Хенде Мотор СНГ», Санкт-Петербург | Hyundai | 100 | 2011 |
| «Автотор», Калининград | BMW, KIA, General Motors, GM-DAEWOO | 170 | 2002 |
| Южный федеральный округ | | | |
| ТатАЗ, Таганрог | Hyundai | 120 | 2002 |

Источники: РБК, отчеты компаний.

Таблица 4
Структура выпуска легковых автомобилей в 2007–2008 годах, тыс. штук

| | 2007 | 2008 |
|------------------------------------------|------|------|
| Производство автомобилей в России, всего | 1294 | 1468 |
| Сборка российских марок | 840 | 877 |
| В том числе: | | |
| АвтоВАЗ | 736 | 802 |
| ГАЗ | 40 | 22 |
| «Иж-Авто» | 29 | 26 |
| ЗМА | 0 | 0 |
| остальные производители | 35 | 28 |
| Сборка иномарок | 454 | 591 |
| В том числе: | | |
| «Автотор» | 106 | 108 |
| ТагАЗ* | 81 | 102 |
| «Форд-Всеволожск» | 69 | 65 |
| «GM-АвтоВАЗ» | 55 | 55 |
| «Автофрамос» | 69 | 73 |
| «Иж-Авто» | 49 | 38 |
| ЗМА | 22 | 37 |
| General Motors | 6 | 41 |
| Volkswagen RUS | 1 | 62 |
| Toyota | – | 6 |

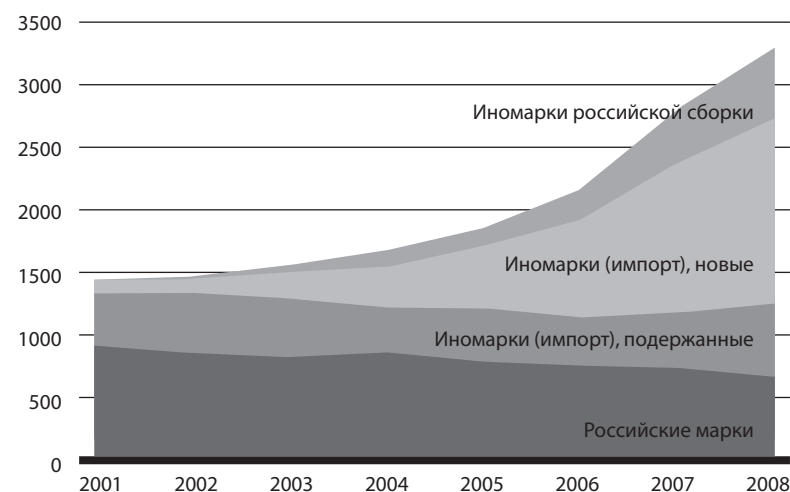
* За вычетом Hyundai Porter.

Источники: Росстатагентство, отчеты компаний.

Российский автомобильный рынок

Быстро растущий выпуск иномарок в России резко изменил структуру российского рынка легковых автомобилей⁵. Главный фактор его роста – импортируемые и собираемые в России иномарки. Доля отечественных марок все последние годы неуклонно сокращается. Объем российского рынка в 2008 году приблизился к 3,3 млн легковых автомобилей и удвоился по сравнению с дореформенным 2004 годом (рис. 3).

Если в 2003–2004 годах прирост рынка составлял 3–8%, то в 2005–2006 годах он ускорился до 11–19%, а в 2007 году достиг рекордных 33%. Лишь во втором полугодии 2008 года темпы прироста снизились до 19%.



Источники: Росстатагентство, ГТК РФ, отчеты компаний, АСМ-холдинг, Ассоциация европейского бизнеса в РФ, PricewaterhouseCoopers.

Рисунок 3. Российский автомобильный рынок в 2001–2007 годах, тыс. штук

⁵ Под российским автомобильным рынком понимаются реализуемые в России новые легковые автомобили, произведенные в стране и за ее пределами, а также ввезенные в нее подержанные иномарки. При определении объема рынка учитываются только первые продажи этих машин, перепродажи их владельцами игнорируются.

Главным источником роста рынка в минувшие годы стало увеличение импорта новых иномарок. Если в 2001 году в Россию их было ввезено всего около 74 тыс., то в 2007 году – более 1,2 млн и даже в кризисный 2008 год – почти 1,5 млн. Всего же в 2002–2008 годах импорт новых иномарок увеличился в 20 раз.

Второй важный источник роста рынка – иномарки, собранные на российских автозаводах. В 2001–2002 годах их реализация была минимальной – 5 тыс. и 10 тыс. штук, в предреформенные 2004–2005 годы – уже 130 тыс. и 150 тыс. (табл. 5), а в 2008 году – около 600 тыс.

Значительным сегментом рынка остаются импортные подержанные автомобили. Правда, реальные объемы их продаж установить трудно⁶. Резкий скачок импорта подержанных машин в 2002 году (порядка 447 тыс.) был связан с затягиванием принятия решения о повышении импортных пошлин на ввоз подержанных легковых иномарок старше 7 лет и унификации правил ввоза для физических и юридических лиц. Принятию этого решения предшествовало более чем полугодичное обсуждение его необходимости и последствий. Спрос подскочил на фоне ожидаемого роста цен из-за повышения издержек на растаможивание. Затем начал уменьшаться: в 2003 году было ввезено 400 тыс. подержанных иномарок, в 2004 году – 317 тыс.

Сокращению ввоза иномарок «серыми» дилерами и уменьшению импорта подержанных автомобилей в целом способствовало и то, что физические лица стали платить на 1–2 тыс. долларов больше после введения в июле 2003 года единых (для физических и юридических лиц) ставок импортных таможенных пошлин на иномарки в возрасте 3–7 лет.

В 2005 году импорт подержанных машин снова вырос, подталкиваемый очередными попытками унификации таможенных процедур.

⁶ Статистика по импорту подержанных легковых автомобилей менее достоверна, чем по новым, поскольку в официальной информации Федеральной таможенной службы не учитывается так называемый неорганизованный импорт подержанных иномарок физическими лицами. До середины 2003 года растаможивание импортных автомобилей было чрезвычайно выгодным бизнесом благодаря разнице между ставками таможенных пошлин, уплачиваемыми физическими и юридическими лицами при ввозе иномарок. Такой импорт иномарок учитывался только в стоимостном (а не в количественном) выражении. С 2004 года неорганизованный импорт иномарок резко сократился, и указанные оценки и официальные данные ФТС заметно сблизились. Объем импорта подержанных иномарок с 2005 года оценивался исходя из официальных данных ФТС.

Таблица 5

Продажи автомобилей российской сборки на внутреннем рынке в 2001–2005 годах, тыс. штук

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Продажи автомобилей российской сборки, всего | 923 | 865 | 897 | 984 | 943 |
| В том числе: | | | | | |
| российские марки | 918 | 855 | 840 | 852 | 788 |
| иномарки российской сборки | 5 | 10 | 57 | 132 | 155 |

Источники: Росстатгентство, ФТС, отчеты компаний, АСМ-холдинг.

Большинство российских таможенных управлений при оценке ввозимых автомобилей использовали международные каталоги (Eurotax, Superschwacke, NADA Guides и др.), а таможи Дальневосточного региона до 2006 года определяли сумму таможенных платежей исходя исключительно из заявленной стоимости ввозимого автомобиля. В сентябре 2005 года было объявлено о введении с января 2006 года так называемого мини-каталога на японские автомобили на Дальнем Востоке, то есть о переходе таможи региона на правила, действующие на остальной территории России. Угроза увеличения с 2006 года таможенных платежей спровоцировала рост импорта подержанных автомобилей в 1,5–2 раза, по оценкам таможенников, за счет резкого увеличения их ввоза в Дальневосточный регион.

В 2006–2007 годах импорт подержанных иномарок в целом сохранялся на достигнутом уровне (около 350 тыс. в год). В 2008 году новое увеличение их ввоза было обусловлено объявлением о повышении с января 2009 года импортных пошлин на иномарки в рамках антикризисной господдержки отрасли. Ставки на новые автомобили выросли с 25% до 30% таможенной стоимости с пропорциональным повышением специфической ставки, исчисляемой в евро за 1 куб. см объема двигателя. Платежи за подержанные автомобили увеличились почти в 3 раза. За второе полугодие 2008 года импорт подержанных иномарок подскочил на 82,8% по сравнению с первым полугодием. В результате в 2008 году было завезено 537 тыс. автомобилей. В кризисном первом полугодии 2009 года их импорт практически прекратился.

В то же время сокращались продажи отечественных марок: 2001 год – 918 тыс. штук, 2005 год – 788 тыс., 2008 год – 660 тыс. (табл. 5).

Структура рынка представлена в табл. 6. За время реформирования российские марки существенно потеряли свою долю рынка. В 2001 году на них приходилось 68% рынка, в 2005 году – 45, в 2008 году – 20%.

Несмотря на растущий выпуск российских иномарок, динамика рынка все больше определялась импортом. Если в 2001 году на ввезенные иномарки приходилось 32% всех продаж, в 2005 году – 46%, то в 2008 году – уже 62%.

Потребности внутреннего рынка в 2008 году удовлетворялись за счет внутреннего производства (отечественных и локализованных иностранных автопроизводителей) по легковым автомобилям лишь на 41%, в 2009 году – на 53,7%⁷.

Медленно сокращалась доля подержанных иномарок: 2001 год – 26%, 2005 год – 20%, 2008 год – 16%. Эта динамика во многом определялась изменениями таможенного режима. Решение о повышении ввозных пошлин немедленно влечет за собой рост импорта подержанных машин, который потом незначительно корректируется. В преддверии увеличения ввозных пошлин импорт подержанных автомобилей рос в 2002, 2005 и 2008 годах. Их доля в 2002 году поднялась относительно предыдущего года на 12% (до 32%), в 2005 году осталась неизменной (20%), а в 2008 году увеличилась на 2% (до 16%).

Наиболее сильно на состояние рынка влиял импорт новых иномарок. Если в 2001–2002 годах ввезенные новые иномарки составляли 6–7% рынка, то в 2005 году – 26%, а в 2008 году – уже 46%, тогда как собранные в России – 1%, 9% и 18%, соответственно. Опережающий рост импорта новых иномарок обеспечивался низкими таможенными барьерами. Это сугубо российская специфика реформирования национального автопрома.

Благодаря растущим продажам новых иномарок и сокращению доли подержанных структура российского рынка постепенно облагораживается. Однако эффективность таможенного ограничения ввоза в Россию подержанных иномарок вряд ли можно назвать высокой и однозначно положительной. Промедления с принятием заранее

⁷ Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена 30 апреля 2010 года.

Таблица 6
Структура российского автомобильного рынка в 2001–2008 годах

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Базовая структура российского авторынка, % к итогу | | | | | | | | |
| Российские марки | 68 | 60 | 58 | 54 | 45 | 35 | 27 | 20 |
| Иномарки российской сборки | 0 | 1 | 4 | 8 | 9 | 13 | 16 | 18 |
| Иномарки импортные новые | 6 | 7 | 11 | 18 | 26 | 36 | 43 | 46 |
| Иномарки подержанные | 26 | 32 | 27 | 20 | 20 | 16 | 14 | 16 |
| Структура продаж новых и подержанных автомобилей, % к итогу | | | | | | | | |
| Новые | 74 | 68 | 73 | 80 | 80 | 84 | 86 | 84 |
| Подержанные | 26 | 32 | 27 | 20 | 20 | 16 | 14 | 16 |
| Структура продаж автомобилей, произведенных в России и ввезенных в страну, % к итогу | | | | | | | | |
| Собранные в России | 68 | 61 | 62 | 62 | 54 | 48 | 43 | 38 |
| Импортированные | 32 | 39 | 38 | 38 | 46 | 52 | 57 | 62 |
| Структура продаж российских моделей и иномарок, % к итогу | | | | | | | | |
| Российские марки | 68 | 60 | 58 | 54 | 45 | 35 | 27 | 20 |
| Иномарки | 32 | 40 | 42 | 46 | 55 | 65 | 73 | 80 |

Источники: Росстатгосавто, ГТК, отчеты компаний, АСМ-холдинг, Ассоциация европейского бизнеса в РФ, PricewaterhouseCoopers.

объявленных мер приводили к ажиотажному росту спроса на подержанные иномарки и отодвигали осознание невозможности российского автопрома реально конкурировать на внутреннем рынке с иностранными производителями. Правда, существенное повышение пошлин на подержанные иномарки и пошлин при ввозе иномарок физическими лицами действительно поставило заслон на ввоз возрастных подержанных автомобилей.

На некоторое время политика защиты российского рынка дала конкурентные преимущества отечественным моделям, для которых подержанные иномарки были прямыми конкурентами, и развела их ценовые ниши. В 2003–2004 годах наша автомобильная промышленность получила шанс реформироваться в весьма благоприятных условиях. Но не воспользовалась им. Цены на российские модели продолжали расти, обгоняя улучшение их потребительских качеств. А активизировавшееся в 2004 году потребительское автокредитование делало доступными уже многим россиянам новые иномарки.

С 2005 года конкуренция стала смещаться в новый сегмент рынка, где противник был иной весовой категории, с существенно более качественной продукцией. Относительная легкость получения кредита и умеренные ежемесячные выплаты по сравнению с ценой автомобиля определяли выбор покупателей в пользу более качественного и дорогого автомобиля, чем они могли бы себе позволить без кредита.

Автокредитование вернуло на российский рынок давно забытые удлинявшиеся очереди на автомобили. Очереди на новые иномарки существовали и раньше, но их удлинение в салонах на покупку новых иномарок в 2006–2007 годах (от 7–8 месяцев до года по отдельным маркам и моделям) при ускорении роста фактических продаж свидетельствовало о высоком неудовлетворенном платежеспособном спросе.

Стремительный рост спроса объясняется не только повышением доходов населения и развитием кредитования, но и продолжавшимся удорожанием недвижимости. По данным ВЦИОМа, несмотря на увеличение реальных доходов, в 2006 году доля самых состоятельных россиян осталась неизменной — около 1%, зато доля людей, готовых покупать предметы длительного пользования, подскочила с 8 до 13%. Дорогая недвижимость не оставляла надежд на улучшение жилищных условий в обозримом будущем, поэтому многие искали иные возможности повышения качества жизни. Приобретение хорошего автомобиля было одним из вариантов. Эту мотивацию у клиентов отмечали менеджеры по продажам в автосалонах.

Уроки первого этапа реформирования отрасли

Уже на первом этапе реформирования был получен важный урок. С 2005 года рост рынка значительно опережал прогнозы и производителей автомобилей, и экспертов. Быстро покрывать эту разницу только с помощью импорта иномарок оказалось нереально. Нужно было немало времени, чтобы согласовать увеличение заказов на их поставку, не хватало и мощности российского парка автовозов. Рынок неэластичен относительно меняющейся структуры спроса и еще менее эластичен относительно его динамики. Опыт 2005–2007 годов еще раз продемонстрировал острую необходимость организации производства качественных автомобилей различных ценовых категорий внутри страны для оперативного и сбалансированного наполнения российского рынка.

Дефицит развивался также из-за того, что иностранные автоконцерны медленно запускали проекты масштабного выпуска автомобилей в России. Отрицательно сказались низкие импортные пошлины на ввозимые автомобили. По оценкам российских производителей, пошлины в 25% делают ввоз новых иномарок рентабельнее, чем их производство в России. Хотя иностранные производители считают, что их сборка внутри России все же выгоднее. Но возможная разница в прибыли, вызванная выбором импорта, а не сборочного варианта, для иностранных концернов не стала решающей. Она рассматривалась скорее как плата (весьма символическая) за отсутствие рисков инвестирования.

Эффективность иного пути защиты внутреннего рынка и национального автопрома доказал китайский опыт. Когда в Китае стало создаваться автомобилестроение, таможенные пошлины на автомобили равнялись 200%, в начале 1990-х годов они были снижены до 80–100%, со вступлением страны в ВТО — до 35%. После 2010 года, когда китайское автомобилестроение окончательно укрепится на внутреннем рынке, планируется дальнейшее уменьшение — до 15–20%. Такой подход оказался весьма действенным. Уже в 2004 году Китай занял четвертое место в мире по производству автомобилей, а в 2007 году — третье, после США и Японии. Китай показывает пример, как, поощряя инвесторов, не забывать о национальном интересе. С 2006 года китайское правительство не разрешает иностранным инвесторам строить автозаводы, если не создается полный цикл производства автомобиля, включая его конструирование.

При низких импортных пошлинах Постановление Правительства РФ № 166 дало исчерпывающий ответ на вопрос: какой автопром нужен России? С учетом фактической и перспективной динамики нашего рынка иностранные концерны пришли бы в Россию и при отмене пошлин на автокомпоненты, и при повышении пошлин на иномарки. Разница в сценариях определяется масштабами организуемых производств, объемом инвестиций в отрасль, временем запуска иностранными производителями этих проектов и ценами на иномарки российской сборки.

Нормативных новаций оказалось недостаточно для формирования сбалансированного росавтопрома, выпускающего требуемое количество качественных и современных автомобилей разных ценовых категорий. Российский рынок слишком открыт для импорта иномарок, а условия для организации сборочных производств, предусматривающих ввоз автокомпонентов для промышленной сборки при уплате минимальных пошлин, созданы исключительно щадящие. Минимальный объем выпуска, позволяющий иностранному концерну беспошлинно ввозить львиную долю компонентов для промышленной сборки, — 25 тыс. автомобилей в год. Это крайне мало, учитывая емкость нашего рынка и объемы выпуска крупных иностранных концернов. Поэтому сами по себе льготные нормативные условия организации сборочных производств в России и работы на нашем рынке слабо стимулировали их к созданию полноценных производств. Правда, их низкую мотивацию компенсировал интенсивный рост и исключительно оптимистичные оценки перспектив российского рынка. Некоторые заводы в 2007 — начале 2008 года заявляли об увеличении проектных мощностей. Но сжатие спроса во второй половине 2008 года немедленно скорректировало эти планы.

Впрочем, правительство надеется, что Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана, предусматривающий беспошлинный ввоз автомобилей в его рамках, улучшит ситуацию. У российских производителей и иностранных автоконцернов, работающих в режиме промышленной сборки, есть возможность увеличивать сбыт готовой продукции на рынках этих стран. Объем их рынков легковых автомобилей в 2009 году оценивался в 240–250 тыс. автомобилей, основную часть которых составляли подержанные машины⁸.

⁸ Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года.

Еще один серьезный урок — реальная возможность возникновения производственных проблем у российских заводов, где собираются иномарки, о которой никто раньше не думал. Так, старейший в этом виде бизнеса ТагАЗ, выпускающий автомобили по лицензии южнокорейской компании Hyundai, может производить одновременно до 6 различных моделей автомобилей общим объемом до 120 тыс. в год. Но в октябре 2005 года конвейер простоял 3 недели из-за срыва поставок комплектующих из Кореи, где бастовали местные рабочие. В результате было выпущено 43,6 тыс. Hyundai Accent и Hyundai Sonata вместо 50 тыс. Планируемые объемы выпуска в дальнейшем восстановились, и в 2008 году превысили 100 тыс. ТагАЗ много лет считался успешным примером создания в России сборочных производств. Эти события уменьшили оптимизм относительно радужных перспектив российских автозаводов, которые сменили выпуск российских моделей на сборку иномарок.

Почти тотальная зависимость от импорта компонентов, стабильность поставок которых не всегда гарантирована даже при обоюдной заинтересованности сторон в дальнейшем сотрудничестве, порождает риски, которые практически полностью ложатся на российские автозаводы. В случае прекращения сотрудничества иностранный партнер всего лишь лишается возможности дальнейшего получения прибыли, а российский завод оказывается перед необходимостью нового перепрофилирования производства.

Влияние кризиса 2008 года

В первом полугодии 2009 года производство автомобилей снизилось на 60% по сравнению с тем же периодом 2008 года, сборка иномарок — на 53%, российских марок — на 65, импорт новых машин — на 56% (табл. 7). А ввоз подержанных автомобилей практически прекратился. Это объяснялось как снижением спроса, так и авральным возросшим ввозом подержанных иномарок во втором полугодии 2008 года, в канун увеличения импортных пошлин.

Если выпуск и импорт новых иномарок начали снижаться уже во втором полугодии 2008 года, то производство отечественных марок увеличилось на 32 тыс. практически целиком за счет того, что АвтоВАЗ не снижал объемы, сознательно работал на склад до конца 2008 года в надежде на масштабную девальвацию рубля и последующий рост ценовой конкурентоспособности произведенной продукции. В канун

Таблица 7

Производство, импорт и продажа легковых автомобилей в России в 2008–2009 годах, тыс. штук

| | 2008 | | 2009 |
|----------------------------|-------------|--------------|-------------|
| | январь-июнь | июль-декабрь | январь-июнь |
| Производство, всего | 724 | 744 | 289 |
| В том числе: | | | |
| российские марки | 427 | 450 | 149 |
| из них АвтоВАЗ | 384 | 418 | 139 |
| иномарки российской сборки | 297 | 294 | 140 |
| Импорт, всего | 975 | 1059 | 353 |
| В том числе: | | | |
| новые | 785 | 712 | 345 |
| подержанные | 190 | 347 | 8 |
| Продажа новых автомобилей | 1423 | 1314 | 735 |

Источники: Росстатагентство, ФТС, PricewaterhouseCoopers, АвтоВАЗ.

2009 года на заводских складах скопилось 115 тыс. автомобилей, что вдвое превышало нормальный докризисный уровень в 50–60 тыс.

Девальвация национальной валюты действительно определила относительное увеличение доли рынка, которая пришлась на продукцию АвтоВАЗа: первое полугодие 2008 года – 22,7%, первое полугодие 2009 года – 24,5% (табл. 8). Но в условиях умеренной девальвации и последовавшего за ней укрепления курса рубля все закончилось лишь несколько меньшими темпами падения спроса. А если учитывать номинальное падение продаж до 180 тыс. автомобилей по сравнению с 323 тыс. в первом полугодии 2008 года и 300 тыс. – во втором, то достигнутый результат нельзя назвать успехом. При этом в 2008 году убытки завода составили 24 млрд рублей, в январе-июне 2009 года – 14,1 млрд. Нарастивая во втором полугодии 2008 года складские запасы, завод не имел достаточно средств и стал рассчитывать

Таблица 8

Структура производства и продажи новых автомобилей на внутреннем рынке в 2008–2009 годах

| | 2008 | | 2009 |
|--------------------------------------|-------------|--------------|-------------|
| | январь-июнь | июль-декабрь | январь-июнь |
| Производство автомобилей, % к итогу | | | |
| Российские марки | 59,0 | 60,5 | 51,7 |
| из них произведенные АвтоВАЗом | 53,0 | 56,1 | 48,2 |
| Иномарки российской сборки | 41,0 | 39,5 | 48,3 |
| Продажа новых автомобилей, % к итогу | | | |
| Российские марки | 24,4 | 23,5 | 27,2 |
| из них произведенные АвтоВАЗом | 22,7 | 22,8 | 24,5 |
| Иномарки | 75,6 | 76,5 | 72,8 |

Источники: Росстатагентство, PricewaterhouseCoopers, АвтоВАЗ.

с поставщиками материалов и комплектующих векселями. И обратился за помощью к властям, чтобы найти деньги для расшивки накопленных неплатежей контрагентам и выполнения обязательств по выплате заработной платы более чем 110 тыс. работникам.

В марте 2009 года в рамках государственной поддержки АвтоВАЗу было предоставлено 25 млрд рублей. Уже к августу он использовал из них 24,3 млрд рублей: погасил задолженность перед поставщиками за 2008 год, выполнил обязательства по зарплате и налогам и при этом сохранил финансирование текущих поставок на конвейер. То есть за счет господдержки профинансировал свою стратегию наращивания складских запасов.

Любопытно, что размер господдержки почти совпал с убытками завода за 2008 год. Он и дальше может прибегать к использованию такой формы господдержки, ведь его убытки имеют системный характер. Из-за высоких постоянных затрат, чтобы обеспечить отрицательную рентабельность, завод должен выпускать не менее 600 тыс. автомобилей в год. А при сложившемся уровне реализации

в 2009 году можно было ожидать выпуска 360–400 тыс. автомобилей. Без увеличения спроса на его марки минимум наполовину АвтоВАЗу никогда не выйти из зоны убытков. Без радикальной модернизации гигант не избавится от низкой конкурентоспособности. Меры государственной поддержки, направленные на стимулирование спроса и в виде прямого финансирования, по-прежнему имеют ярко выраженный социальный характер.

Производственные и финансовые проблемы АвтоВАЗа обострились параллельно с продажей им блокирующего пакета акций концерну Renault–Nissan в марте 2008 года. В рамках партнерства планировалось не только усовершенствовать фирменную марку Lada и разработать новый бюджетный автомобиль на базе Renault Logan (с намеченным на 2014 год суммарным объемом выпуска АвтоВАЗом 1,5 млн автомобилей в год), но и организовать сборку импортных моторов и коробок передач. Разразившийся финансово-экономический кризис скорректировал планы. До октября 2009 года никаких инвестиций в АвтоВАЗ концерн Renault–Nissan не делал. Масштабы проблем автогиганта заставили государство жестко напомнить акционеру о необходимости участвовать в модернизации завода.

Реформирование и реструктуризация бизнеса российского автогиганта — задача грандиозная. В качестве первоочередных мер специалисты называют выделение основного бизнеса, организацию отдельных смежных производств комплектующих, сокращение численности персонала, его переобучение и трудоустройство на создаваемых в непосредственной близости от него производствах. Задача усложняется из-за того, что завод наращивал складские запасы в острой фазе кризиса, имеет немалые убытки, проблемы с платежеспособностью, выплатой заработной платы и занятостью 110 тыс. сотрудников, тяжеловесную социальную сферу на содержании, требующую порядка 1,8 млрд рублей в год.

Взгляд изнутри⁹

Президент АвтоВАЗа Игорь Комаров: «Renault разрабатывает 8–10 моделей в год, Nissan — 10–12. Отчисления на техническое развитие в последние 20 лет в этих концернах были минимум в 5 раз выше, чем на АвтоВАЗе, потому мы за последние 4 года разрабатывали “полторы модели”. Путь к сердцу потребителя лежит

⁹ Тяжелые последствия и новые надежды. — <http://www.opec.ru/1242410.html>

через производство машины под прежним брендом, но на основе одной платформы и по единым и высоким стандартам качества, прослеживаемого по всей цепочке — от поставщиков до готовой продукции.

АвтоВАЗу предстоит коренным образом изменить систему производства. Необходимо из вертикально интегрированной системы, со всеми вспомогательными процессами, выделить именно производителя — современного, который сосредоточится на своих ключевых компетенциях, — и отдать на аутсорсинг все остальные операции цепочки. Это тот путь, который уже прошла компания Sollers на ЗАЗ (внедрила Toyota Production System), и та система, которая сложилась в Nissan (разработала Nissan Production Way)».

Острая фаза кризиса не приостановила начало строительства в России новых автозаводов (Hyundai, PSA Peugeot Citroen & Mitsubishi), своевременно начался выпуск на заводе General Motors в Ленинградской области. Вместе с тем непонятна ситуация со сроками реализации таких крупных проектов, как автозаводы Nissan и Suzuki, из-за очевидной ограниченности финансовых ресурсов и отсутствия достоверных прогнозов динамики российского рынка. Некоторые производители отказались от расширения производственных мощностей, запланированного на 2009–2010 годы. Отложен запуск сборки Ford Mondeo, расширение российской линейки Renault. Практически закрыты проекты украинских компаний «УкрАвто» и «Богдан» по сборке Chevy Lanos (Новгородская область) и китайского автозавода по сборке внедорожников Great Wall.

«Иж-Авто» не преуспел в поиске стратегического инвестора или покупателя активов, прекратил производство и добился признания его банкротом в августе 2009 года. Однако не исключено, что он возобновит работу в партнерстве с KIA Motors, правда, на менее выгодных для него условиях. Если ранее «Иж-Авто» покупал у KIA машинокомплекты, то по новому сценарию собственником их и готовых машин является KIA, а российский завод получает комиссионные за сборку 1–1,5 тыс. долларов за каждую машину, фактически лишаясь дополнительной прибыли от ее продажи. Если такой сценарий останется нереализованным, будет запущена процедура банкротства.

Падение объемов рынка более чем на 50% и выпуска росавтопрома на 60% в первом полугодии 2009 года по сравнению с тем же периодом 2008 года говорит о неэффективности государственной

поддержки отрасли, которая была признана приоритетным направлением антикризисных мер, или о серьезных системных проблемах в ее реформировании и в организации рынка. Либо о том и другом одновременно.

Совокупный объем государственной поддержки автопрома, по оценке генерального директора автомобильной компании Sollers Вадима Швецова, колеблется в диапазоне 45–60 млрд рублей – в зависимости от методов счета¹⁰. Государственные средства были выделены на:

- субсидирование 2/3 ставки рефинансирования по трехлетним потребительским кредитам на приобретение физическими лицами отечественных легковых автомобилей;
- субсидирование расходов железнодорожникам по транспортировке отечественных автомобилей на Дальний Восток;
- обновление парка автомобилей, используемых субъектами Федерации и муниципальными образованиями для перевозки пассажиров, медицинских целей, милиции, коммунальной, дорожной и специальной техники, при условии, что они участвуют в софинансировании;
- закупку автомобилей для федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных учреждений;
- возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских банках в 2009 году на лизинг российских автомобилей;
- субсидирование части процентных ставок российским организациям автомобилестроения по кредитам, полученным в российских банках на технологическое перевооружение.

Также заметно увеличились ввозные пошлины на автомобили, некоторым автомобилестроителям были предоставлены значительные кредиты. Господдержка была ориентирована исключительно на российские марки и заводы, их производящие, – в первую очередь, на АвтоВАЗ. Он получил недопустимо масштабные вливания в период очевидной ограниченности финансовых ресурсов.

Вызывает большие сомнения эффективность перевозки и продажи отечественных автомобилей на Дальний Восток, который традиционно ориентирован на импортные иномарки. И в острую фазу

¹⁰ Тяжелые последствия и новые надежды. – <http://www.opec.ru/1242410.html>

кризиса он был наводнен иномарками, лихорадочно ввозимыми в канун увеличения импортных пошлин. Льготирование ставки по автокредитам первоначально ограничивалось относительно недорогими марками (преимущественно отечественными). Оно было введено с запозданием и проводилось только через два государственных банка. Это подорвало его эффективность: к августу 2009 года по льготной схеме было приобретено только 2,5% автомобилей. Обновление автопарка ориентировалось исключительно на российские марки, низкое качество которых прекрасно известно. Кризис лишний раз это подтвердил. Несмотря на стимулирование спроса, возможность получить компенсацию по кредиту и падение доходов населения, спрос лишь незначительно сместился в сегмент отечественных марок.

По данным GfK Rus, 37% опрошенных в 2009 году планировали покупку автомобиля в течение двух лет, причем 37% из них – в течение года, 63% – в течение двух лет. Новую иномарку были намерены купить 23%, поддержанную – 10%. В целом кризис на потребительском рынке ощущался слабее, чем в экономике в целом, примерно половина потребителей авторынка считала, что кризис их не затронул, во всяком случае, существенно¹¹.

Не получилось ожидаемого эффекта и от повышения пошлин на ввоз новых иномарок. Объемы сборки и импорта новых иномарок упали примерно пропорционально. А сборка иномарок в России для внутреннего рынка не увеличилась относительно их импорта. Сказались системные проблемы реформирования отрасли. В условиях мягких требований по объемам выпуска иностранные автоконцерны на падение спроса реагируют сокращением выпуска на российских предприятиях. Кризис подтвердил нестабильность роста автомобильной промышленности, ее недостаточную конкурентоспособность и значительную зависимость от внешних факторов.

Есть надежда, что с внутренней нестабильностью отрасли из-за открытости рынка для иномарок иностранной сборки и низких требований к зарубежным производителям, организующим в России сборочные производства, удастся справиться на следующем этапе ее реформирования – локализации сборки иномарок и организации производства автокомпонентов в России. На этом этапе в Россию должны прийти новые глобальные производители, прогнозируется

¹¹ Автомобильный рынок: от стагнации к росту. – <http://www.opec.ru/1247077.html>

более глубокая модернизация, предполагающая действительный рост эффективности и развитие инновационной деятельности. Кризис 2008 года отложил полномасштабный старт этого этапа.

Автокомпонентные производства

Организация в России сборочных производств иностранными автоконцернами, изначально имевшими амбициозные планы по поводу емкости российского рынка, предполагала перспективный рост их спроса на автокомпоненты российского производства. Он будет увеличиваться из-за необходимости повышать локализацию выпуска по графику, прописанному в инвестиционных соглашениях, и ожидаемого роста производства по мере восстановления российского рынка. Ожидается и влияние эффекта масштаба: большинство иностранных концернов вернутся к своим докризисным планам выпуска в России — 100 тыс. иномарок в год. Это определит их интерес к усилению локализации производства в связи не только с подписанными обязательствами, но и ее экономической эффективностью.

Рост локализации сборочных производств будет означать начало нового этапа развития автомобильной отрасли — это модернизация производства комплектующих, более высокие темпы инвестиций и машиностроительного комплекса в целом и т.п.

Российские поставщики автомобильных компонентов делятся в соответствии с мировой классификацией по типу поставляемой продукции:

- поставщики *нулевого уровня* — производство компонентов самими производителями автомобилей. Эта практика была традиционной в прежнем автопроме, и сейчас на заводах, производящих российские марки (АвтоВАЗ, ГАЗ, УАЗ, КамАЗ и др.), доля внутреннего производства комплектующих превышает 50% общей номенклатуры;
- поставщики *первого уровня* — производство готовых систем и модулей для финальной сборки (двигатели, КПП, сиденья, различные системы);
- поставщики *второго уровня* — поставка компонентов поставщикам первого уровня (поршневая группа для двигателя, рамы сиденья);
- поставщики *третьего уровня* — производство простых деталей и заготовок для поставщиков второго уровня (литье, болты, различные материалы).

Производитель автокомпонентов может объединять у себя на производстве 2–3 уровня. Сейчас в России насчитывается примерно 2 тыс. поставщиков автомобильных компонентов для автозаводов, из них 75% поставляют комплектующие изделия, а 25% — сырье и материалы.

В России производство автокомпонентов как самостоятельная отрасль не развито. Сохраняется отжившая свой век система кооперации с автозаводами. Более 50% компонентов для автозаводов, выпускающих российские марки, производится на территории этих заводов их дочерними предприятиями. С другой стороны, до 80% предприятий, производящих автокомпоненты, включены в вертикально интегрированные российские автомобильные концерны. В мировой практике, напротив, собственно автосборочные производства обычно отделены от производства компонентов.

В 2007 году объем первичного рынка автокомпонентов составлял 7–8 млрд долларов — внешние предприятия производили компоненты на 3,6–4,2 млрд долларов, остальное — сами автомобильные заводы. При этом 90% комплектующих были предназначены для традиционных российских автозаводов и только 10% — для сборочных предприятий.

Масштабы производства российских предприятий, выпускающих автокомпоненты, не соответствуют растущим потребностям российских и совместных автозаводов, а ограниченные финансовые возможности не позволяют провести необходимую модернизацию. Типичны устаревшие технологии и оборудование, низкое качество продукции. Редко у кого есть собственные ноу-хау для разработки и производства современной сложной продукции. Работать на мировом уровне способны не более 5% из 2 тыс. производителей автокомпонентов.

Так, за последние 20 лет многие поставщики АвтоВАЗа не инвестировали в обновление и ремонт оборудования. По оценке президента АвтоВАЗа Игоря Комарова, с переходом на выпуск новых моделей на платформе «Рено» требованиям концерна будут соответствовать лишь 5–10% существующих поставщиков. Хотя он рассчитывает, что с учетом их инвестиций в обновление производства в новую панель поставщиков войдут около трети их сегодняшнего состава¹².

¹² <http://ladaonline.ru/news/43912/>

Объемы выпуска иномарок в России пока недостаточны, чтобы заинтересовать иностранные компании инвестировать в эту сферу. Установленный низкий пороговый объем производства автомобилей (25 тыс. в год) сделал такие проекты малопривлекательными. Интерес появился бы со 100 тыс. автомобилей в год. Поэтому надежды связаны с расширением масштабов сборочных производств иностранных автоконцернов.

Сдерживают развитие автокомпонентных производств также административные и инфраструктурные ограничения: сложности таможенного администрирования и, как следствие, необходимость иметь значительные складские запасы, проблемы транспортировки в условиях постоянно растущих тарифов перевозчиков, отсутствие инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых под строительство.

Сказывается и общая непрозрачность бизнеса (организации производства, маркетинга и продаж), отсутствие справедливой конкуренции, слабое стимулирование инвестиций, проблемы с обеспечением необходимого уровня качества и несоответствие систем контроля качества.

Однако потенциал российского рынка, наработанные партнерские связи с иностранными автоконцернами, знакомая номенклатура востребованных ими автокомпонентов, отсутствие конкуренции по многим параметрам делают Россию привлекательной для производителей автокомпонентов. В пользу организации бизнеса в нашей стране говорят налаженные связи или достигнутые договоренности с российскими производителями, гарантированный спрос на комплектующие.

От того, насколько удастся наладить в России современное производство автокомплектующих с участием их зарубежных производителей, зависит, когда мы перейдем на новый уровень инновационного развития, а также повышение эффективности и обеспечение устойчивого роста автомобильной отрасли.

Взгляд изнутри¹³

Управляющий партнер BCG Эвальд Крайд: «Главный отрицательный фактор, влияющий на уровень издержек, — пока еще малый объем производства по сравнению с Европой. К тому же

в России контролю качества уделяется недостаточно внимания, что приводит к слишком высокому уровню брака. Похожая ситуация и в Китае. По данным BCG, локализация там производства увеличивает издержки по сравнению с импортом на 9%. Зато строительство заводов в Бразилии позволяет поставщикам компонентов экономить 11%».

Президент АвтоВАЗа Игорь Комаров: «Производителям автокомпонентов пока нет смысла строить заводы в России. Импорتنая продукция обходится дешевле местной сборки примерно на 20%. Чтобы привлечь в Россию производителей автокомпонентов, необходимо, чтобы их продукция была хотя бы на 5–10% дешевле импортной. Это происходит из-за более дорогого финансирования в России, неразвитости логистики и неблагоприятного инвестиционного климата. К тому же многие производители совсем недавно развернули крупные производства в Восточной Европе, которые с легкостью могут выполнять заказы из России.

За счет больших объемов, контроля качества и снижения транспортных издержек при размещении производств рядом с автозаводами альянс АвтоВАЗа и Renault–Nissan мог бы способствовать снижению издержек поставщиков примерно на 20%. Но уменьшить их еще на 5–10% должно помочь государство. Главное, чем могло бы помочь государство, — это строительством инженерной инфраструктуры для компонентных производств, а также созданием особых экономических зон для них. Иностранные производители компонентов готовы инвестировать в оборудование, но не хотят тратить на строительство инфраструктуры».

Руководитель автомобильной практики Ernst & Young Иван Бончев: «Отрицательную роль в привлечении иностранных поставщиков играет и режим промышленной сборки, ведь автопроизводители импортируют детали по ставкам не более 5%. Так что некоторым поставщикам нет смысла переносить производство в Россию».

Исполнительный директор Национальной ассоциации поставщиков автомобильных комплектующих Михаил Блохин: «Нет никакого смысла размещать производство всех компонентов в России. Это интернациональный бизнес. Один завод очень часто обеспечивает своей продукцией и другие страны».

¹³ <http://www.autostat.ru/view.asp?n=683&t=2>

Автомобильные кластеры

Компактное размещение российских автозаводов, в том числе сборочных производств иностранных автоконцернов, делает реалистичной и инвестиционно привлекательной задачу создания автомобильных кластеров. Они будут способствовать выводу отрасли на траекторию устойчивого роста, базирующегося на инновациях и высокой эффективности.

Предполагается, что кластер образуют лидирующие автозаводы, выпускающие российские марки, и сборочные производства иностранных автоконцернов; производители автокомпонентов, которые уже работают в регионе или будут организованы; профильные образовательные учреждения, готовящие квалифицированные кадры, и НИИ; филиалы крупнейших российских и иностранных банков. Мировой опыт показывает, что такие территориально соседствующие взаимосвязанные компании и сотрудничающие с ними организации ускоряют рост и повышают эффективность развития как бизнеса, так и территории.

Модель эта реалистична и перспективна. Ведь в процессе локализации большинство российских автозаводов будет переходить на традиционную для иностранных сборочных производств систему поставок, которая предполагает высокую интеграцию сборочных производств и производителей сложных компонентов. Они, в свою очередь, контролируют качество изделий поставщиков, выпускающих более простые компоненты. Компании, уже имеющие опыт сотрудничества с мировыми производителями автомобильной техники и выпускающие продукцию, соответствующую их стандартам качества, смогут реализовать наработанные конкурентные преимущества при организации ими в России производств автокомпонентов.

Кластеры будут сосредоточены в регионах, где локализованы сборочные производства крупнейших иностранных автоконцернов. Территории, потенциально способные стать автомобильными кластерами, вызывают интерес иностранных инвесторов. Сейчас такой потенциал имеют:

– Санкт-Петербург и Ленинградская область, где организовали сборочные производства автоконцерны General Motors, Toyota, Nissan, Ford, Suzuki, Hyundai;

– Московская и Калужская области. В Москве собирают автомобили Renault, вблизи Калуги – Volkswagen, PSA Peugeot Citroen, Volvo;

– Самарская область, Елабуга, Татарстан: сборочные производства General Motors, KIA, Ssang Young, Fiat, Chrysler, Isuzu и выпуск российских марок на АвтоВАЗе, ГАЗе и КамАЗе.

Концентрация на ограниченных территориях сборочных автопроизводств, производств автокомпонентов, образовательных и финансовых институтов вписывается в общую логику развития этих регионов. Она позволяет максимально использовать наработанный в прежние годы потенциал для превращения российской автомобильной промышленности в локомотив роста экономики регионов и России в целом.

Взгляд изнутри¹⁴

Генеральный директор автомобильной компании «Соллерс» Вадим Швецов: «Главный вызов, который стоит перед российским автопромом, – это модернизация компонентной базы. Организацию этой части производственного процесса компании прописывают в своих стратегиях с опорой на развитие технопарков вокруг сложившихся альянсов. Нужны и новые особые экономические зоны. Государство должно взять на себя выбор территорий ОЭЗ для автопрома, не перекладывая это на регионы в рамках сложившейся практики проведения конкурсных отборов.

Создание ОЭЗ и технопарков будет стимулировать модернизацию научно-технической базы. До кризиса иностранные концерны не рассматривали возможность передачи технологий российским компаниям. Ухудшившиеся в связи с кризисом общие условия развития мирового автопрома, с одной стороны, и быстрые темпы развития китайского и индийского – с другой, изменили мотивацию грандов. Сегодня российские компании рассчитывают, что в рамках сложившихся альянсов иностранные партнеры будут вкладывать свою интеллектуальную собственность».

Президент АвтоВАЗа Игорь Комаров: «Но даже если российские компании получают технологии фактически бесплатно, им придется доказать, что они могут сделать автомобиль не дороже, чем в Турции, Мексике или Румынии».

¹⁴ Тяжелые последствия и новые надежды. – <http://www.opec.ru/1242410.html>

Кадры

За кризисный 2009 год иностранные автоконцерны смогли избежать массовых сокращений своих сотрудников. Но они коснулись российских заводов, расположенных в регионах. Теперь зарубежные автокомпании, развернувшие локальное производство на территории России, вновь нуждаются в работниках.

Автозавод Nissan в Санкт-Петербурге запускает вторую смену, «Автофрамос» налаживает вторую линию конвейера для сборки моделей Logan и Sandero, завод VW осуществляет полноценную сборку VW Polo Sedan. В Калуге начинает работу совместный завод Peugeot–Citroen–Mitsubishi.

Самыми дефицитными профессиями в автомобильном секторе стали сварщики, специалисты по обслуживанию оборудования и по покраске. Востребованы и технические работники в области качества, инженеры по промышленной безопасности, специалисты по планированию и подготовке производства¹⁵.

Но иностранные производители не торопятся набирать бывших работников российских автопредприятий. Новым заводам выгоднее набирать людей даже не из автомобильной отрасли и обучать их работе на конвейере, чем переучивать старую гвардию. Люди, имеющие большой опыт работы в российском автопроме, привыкли к советским стандартам, которые отстают от мировых. Стандарты на современных предприятиях гораздо строже, а их несоблюдение отражается на качестве продукции.

В отрасли фактически нет менеджеров среднего звена. Но и подготовить их в рамках государственных программ или хотя бы с господдержкой невозможно. Часть специальностей, необходимых в современной автомобильной промышленности, в российском классификаторе профессий вообще отсутствует. Значит, и соответствующих образовательных программ нет. Автопром вынужден сегодня искать нужных специалистов за рубежом, и этот процесс также идет непросто.

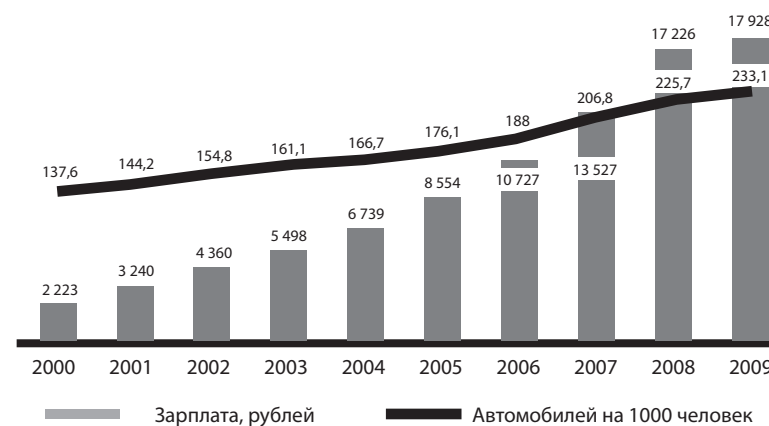
Президент РСПП Александр Шохин предложил заинтересованным компаниям принять участие в разработке стандартов профессионального образования, проводимой в рамках РСПП. Генеральный директор автомобильной компании «Соллерс» Вадим Швецов

¹⁵ <http://www.invur.ru/index.php?page=news&id=81130>

и президент АвтоВАЗа Игорь Комаров согласились рассмотреть возможность создания единого центра подготовки кадров¹⁶.

Уровень автомобилизации россиян

Число автовладельцев в России постоянно растет (рис. 4). Согласно данным исследовательского холдинга «Ромир», доля россиян, имеющих в личной собственности автомобиль, увеличилась с 25% в 2005 году до 37% к лету 2010 года, а имеющих два автомобиля — с 1 до 4%. Больше всего (49%) автовладельцев находятся в возрастных категориях от 25 до 34 лет и от 35 до 44 лет. Среди молодых людей в возрасте от 18 до 24 лет личным автотранспортом обзавелись 38%, а от 45 до 59 лет — 40%¹⁷.



Источник: Роскомстат.

Рисунок 4. Уровень автомобилизации в России

Итоги

За короткое время российская автомобильная промышленность радикально изменилась. Если вплоть до 2005 года она была ориентирована почти исключительно на выпуск отечественных марок,

¹⁶ Тяжелые последствия и новые надежды. — <http://www.opec.ru/1242410.html>

¹⁷ AutoNet. 27 июня 2010 года. — <http://www.invur.ru/index.php?page=news&id=81216>

то в 2008 году доля иномарок превысила 40%. Рубежным для отрасли оказался 2005 год. Тогда стало очевидно, что государственная поддержка российских марок имеет лишь один результат – повышение цен без заметного улучшения качества автомобилей. Новые возможности для организации в России сборочных производств иностранных автоконцернов, появившиеся весной 2005 года с принятием законодательных новаций, и стремительный рост российского рынка привели сначала к перепрофилированию действовавших производственных мощностей на сборку иномарок, а затем к расширению мощностей и строительству новых автозаводов.

Кризис 2008–2009 годов еще раз доказал неспособность АвтоВАЗа, который собирает более половины российских автомобилей, повысить свою эффективность. Обвал спроса, вызванный как объективными причинами, связанными с финансово-экономическим кризисом, так и системным отставанием в повышении качества, привел к падению выпуска ниже уровня безубыточности. Непомерная для автогиганта социальная нагрузка (около 110 тыс. занятых) требует постоянной и масштабной финансовой поддержки со стороны государства. В кризис стала совершенно неприемлемой цена нерешенных и накопившихся десятилетиями проблем автозавода. Его реформирование с разделением бизнеса на основной и смежные, организацией новых производств и решением проблемы занятости работников стало первоочередной задачей автопрома.

Кроме того, проявились внутренняя противоречивость и неоптимальность выбранного пути реформирования отрасли. Высокая ее открытость для импорта и заниженные минимальные обязательные объемы ежегодного выпуска автомобилей иностранными концернами не позволили сократить импорт иномарок и наращивать производство качественных автомобилей внутри страны. Действительно стабильный рост автомобильной промышленности может быть достигнут на следующем этапе ее реформирования, с разворачиванием в России полноценного, современного производства автокомпонентов. Этот этап, характеризующийся более высоким уровнем эффективности и инновациями, будет знаковым для российской экономики в целом. Он придаст новый импульс росту смежникам автомобильной промышленности. А она сама станет локомотивом роста экономики, являясь видимой частью разветвленной системы выпуска автокомпонентов и аккумулируя в себе результаты производства российских обрабатывающих отраслей.

Редакция сочла необходимым наряду с публикацией очерка О.Б. Березинской изложить позицию Министерства промышленности и торговли¹⁸.

Характеристика автомобильных предприятий

В России в начале 2010 года действовали 4 основных типа производителей автомобилей:

– *традиционные российские производители* (АвтоВАЗ, ГАЗ, КамАЗ, ЗИЛ и др.). Для них характерны изношенная производственно-технологическая база, ограниченность источников инвестиций, нехватка современных технологий, недостаточность масштабов выпускаемых автомобильных платформ и моделей, гибкости производства и профессионального менеджмента;

– *российские сборочные предприятия* («Иж-Авто», ТагАЗ, предприятия группы «Соллерс» и др.). Характеризуются относительно современными технологиями и гибкостью производства, западным стилем управления, неразвитостью собственного инжиниринга и недостаточными масштабами производства для увеличения локализации. Важная проблема – отсутствие у многих из них прав на интеллектуальную собственность (например, «Автотор» является контрактным сборщиком автомобилей);

– *иностраные автопроизводители* (Ford, General Motors, Renault и т.д.). У них еще малые масштабы производства в России и низкий уровень локализации, отсутствуют инжиниринговые центры;

– *прямые импортеры*. Присутствуют на рынке во всех категориях транспортных средств, объем их импорта напрямую зависит от государственных мер тарифного и нетарифного регулирования.

На российском рынке легковых автомобилей представлены многочисленные модели. Это говорит о его относительной развитости, но создает проблемы конкурентоспособности по масштабам производства. Производственные мощности АвтоВАЗа, который остается основным традиционным производителем легковых автомобилей, достигают 1 млн авто в год. Подавляющее большинство

¹⁸ Подробнее см.: Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Министерством промышленности и торговли 30 апреля 2010 года. – http://www.minprom.gov.ru/activity/auto/news/194/Strategiya_Avto_dlya_sajta.doc

других автопроизводителей выпускают в среднем значительно менее 100 тыс.

Средний объем производства на модель/платформу в России намного ниже уровня лучших мировых компаний. В США, Испании, Южной Корее и странах Восточной Европы он составляет около 119 тыс. авто в год, в Китае и Бразилии — около 61 тыс., в России — лишь 27 тыс.

В сегменте производителей автомобильных компонентов в России присутствуют три основных типа производителей:

— *российские производители в составе автомобильных компаний и самостоятельные предприятия* («СОК», «Ителма» и др.). Нацелены преимущественно на производство компонентов для существующих и устаревших российских моделей; располагают в основном морально и физически изношенной технологической базой; характеризуются нехваткой новых разработок и технологий, профессионального менеджмента; не имеют достаточных инвестиционных ресурсов и инжиниринговых навыков для освоения новых видов продукции и расширения клиентской базы; имеют низкий уровень качества, не позволяющий поставлять продукцию международным автоконцернам и производителям автокомпонентов;

— *совместные предприятия российских и иностранных производителей* (ZF, Faurecia, Delphi и др.). Располагают относительно современными технологиями и оборудованием, полученными от международных партнеров; фокусируются на производстве технологически простых компонентов с низким уровнем добавленной стоимости (бамперы, жгуты, светотехника и т.д.), разработанных международными партнерами, или на лицензионной сборке сложных компонентов с низким уровнем локализации субкомпонентов (КПП, двигатели и пр.); практически не имеют прав на интеллектуальную собственность, собственного инжиниринга и НИОКР; имеют узкую специализацию обычно в небольшом ассортименте продуктов из одной-двух категорий компонентов;

— *иностранные производители компонентов* (Lear, Bosch, Federal Mogul и др.). Имеют низкий уровень локализации субкомпонентов и сырья, узкую специализацию и неразвитую клиентскую базу, что приводит к малым масштабам производства; ориентированы на поставки на внутренний российский рынок; фокусируются на технологически простых компонентах с низким уровнем добавленной стоимости (сиденья, свечи, выхлопные системы и т.п.).

Имеющиеся производственные мощности, с одной стороны, не могут обеспечить перспективные потребности внутреннего рынка, а с другой — остаются незагруженными. Во многом это объясняется сложившейся на рынке ситуацией из-за низкой конкурентоспособности выпускаемой российскими предприятиями продукции.

Россия отстает от стран с развитой автомобильной отраслью по уровню производительности труда, инвестиций и по структуре торгового оборота.

Инвестиции в основной капитал в России в 2008 году составили 1,6 млрд евро, а в Индии, в следующей по объему инвестиций стране, — 2,4 млрд. При этом объем производства в Индии выше, чем в России.

Технический уровень создаваемой в последние годы российской автомобильной техники в основном соответствует международным требованиям, правда, с существенной задержкой (до 4–7 лет) по времени их применения, в частности, по выбросам вредных веществ (уровень норм Евро), по обеспечению защиты пешеходов при дорожно-транспортных происшествиях, по оснащению электронными системами обеспечения устойчивости и т.п. Имеется определенное отставание и по уровню надежности, ресурсу, топливной экономичности, уровню комфорта, по использованию в серийном производстве передовых технических идей и технологий.

Затраты на НИОКР российских производителей автомобилей не превышают 1% годовой выручки, в ведущих зарубежных компаниях — не менее 4–5%. Это приводит к тому, что цикл развития новых моделей в России значительно длиннее, в результате модельный ряд обновляется заметно медленнее. С учетом того что 4% годовой выручки являются средним показателем затрат на НИОКР у глобальных производителей, предполагается, что Россия должна направлять не менее 44–53 млрд рублей в год.

Системные проблемы автомобилестроения

При перечислении системных проблем отрасли не обойтись без определения «низкий». Низкий объем инвестиций, финансирования НИОКР и объем самого производства. Низкий уровень конкуренции на рынке комплектующих из-за малого присутствия международных автопроизводителей. Низкое качество комплектующих российских поставщиков при малом масштабе производства по моделям. Низкие

кадровый потенциал и производительность труда. Низкая инвестиционная привлекательность российских предприятий.

Сюда следует добавить: ограниченное число предлагаемых моделей и предоставляемых потребителям опций, малые производственные мощности, технологическое отставание, практически отсутствие современной автокомпонентной промышленности, непоследовательную тарифную и таможенную политику, несовершенство нормативного правового регулирования, отсутствие политики стимулирования НИОКР.

Потеря значительной доли рынка связана не только с низким техническим уровнем отечественных автомобилей, но и с низким уровнем инвестирования в разработку новых платформ и моделей, ограниченным числом предлагаемых моделей и предоставляемых потребителям опций. Российские производители выпускают 3–5 фиксированных комплектаций для каждой модели, а зарубежные предлагают 5–10 комплектаций с возможностью дополнительных опций и индивидуальной «постройкой» автомобиля под каждого покупателя.

Российские компании инвестировали в развитие отрасли в доле от объема реализации в 4–5 раз меньше своих иностранных конкурентов. Это является следствием недостаточной эффективности привлечения кредитов по срокам и по средним годовым ставкам. Сегодня практически невозможно привлечь кредитные средства ни по срокам, сопоставимым со сроком окупаемости автомобильных производств (6–7 лет), ни по средним ставкам (8–10% годовых). А ведущие зарубежные автопроизводители привлекают долгосрочные средства по ставкам 5–6% и менее.

Хотя ведущие иностранные автопроизводители формально выполняют требования по уровню локализации, малый размер их производственных мощностей препятствует созданию экономически оправданных современных производств автокомпонентов. Соглашения, подписанные с иностранными производителями по организации промышленной сборки компонентов пока не получили должного развития. Автокомпонентная отрасль слишком раздроблена и состоит преимущественно из заводов, выведенных из комплексных производств. У них, как правило, устаревшее технологическое оборудование и нет прав на интеллектуальную собственность.

Не более 5% российских предприятий, производящих автокомпоненты, соответствуют международному стандарту ISO/TC-16949, устанавливающему специфические требования к системам

менеджмента и качества в автомобильной промышленности и иным требованиям по качеству и организации производства.

В современном понимании российская компонентная отрасль отсутствует. Во многом ее нужно создавать практически заново: самостоятельно, реструктуризируя автозаводы и базируясь на наличии сырьевых ресурсов, или с привлечением иностранных поставщиков. Однако лишь 12% мировых лидеров компонентной отрасли сочли необходимым открыть свой бизнес в России. При этом весьма вероятно, что в условиях открытости рынка большинство иностранных предприятий, производящих небольшие объемы продукции, закроется, переключившись на прямой импорт.

Российская автомобильная промышленность отстает по производительности труда от лидеров рынка не менее чем в 2–3 раза. По экспертным оценкам, количество занятых непосредственно в автомобильной промышленности без учета вспомогательных производств и сферы обслуживания в 2020 году должно быть не более 400 тыс. человек при прогнозируемых объемах производства. А сейчас только на АвтоВАЗе занято 110 тыс. Приведение численности в соответствие с основными параметрами конкурентоспособности неизбежно как с точки зрения качества (через автоматизацию наиболее ответственных операций), так и с учетом продолжающегося роста стоимости рабочей силы.

Развитие полноценной автомобильной промышленности невозможно без наличия собственной базы НИОКР и интеллектуальной собственности по ключевым элементам, компонентам, техническим и технологическим решениям. В настоящее время за редким исключением (АвтоВАЗ, КамАЗ, ГАЗ) российские предприятия не обладают развитыми научными и инженеринговыми центрами. Существующие на предприятиях конструкторские и технологические бюро в основном ориентированы на решение текущих проблем производства.

Реализация отдельных научно-технических проектов, в том числе государственными научными организациями (ФГУП «НАМИ», ФГУП «НИИАЭ»), а также проектов, финансируемых с привлечением бюджетных средств, решает лишь отдельные проблемы развития отрасли, но в связи с раздробленностью инженерингового потенциала и субоптимальным объемом производства новых видов техники не позволяет интегрировать цели и ресурсы, координировать действия государства и бизнеса по созданию автомобильной техники нового поколения.

Вывод Министерства промышленности и торговли: текущее состояние автомобильной промышленности в России, особенно в сегменте производства легковых автомобилей, несмотря на значимость и степень влияния на экономику страны в целом, можно охарактеризовать как критическое. При сохранении текущих тенденций, если на государственном уровне не будут приняты решительные комплексные меры по стимулированию инновационного развития отрасли, *отечественное автомобилестроение может полностью деградировать через 3–5 лет!*

Альтернативные сценарии развития автомобилестроения

В Стратегии развития автомобильной промышленности РФ на период до 2020 года представлены четыре возможных сценария ее развития, основанных на прогнозах развития автомобильного рынка до 2020 года по показателям: доля импорта и доля экспорта автомобилей на внутреннем рынке.

Высокая доля импорта и высокая доля экспорта характерны для рынков, которые, с одной стороны, не имеют значительных барьеров для импорта, с другой — являются важными глобальными центрами производства автомобилей. Примеры: Чехия, Венгрия, Польша и Испания.

Высокая доля импорта и низкая доля экспорта характерны для рынков, где национальные производители неконкурентны на мировом уровне и локализация полноценного производства невыгодна международным производителям. Пример: в таком положении находятся рынки легковых и грузовых автомобилей России.

Низкая доля импорта и высокая доля экспорта характерны для рынков, где существует высокий уровень защиты внутреннего рынка, но где национальные производители автомобилей высококонкурентны на мировом рынке. Примеры: Южная Корея и Япония.

Низкая доля импорта и низкая доля экспорта характерны для рынков, где национальные или локализованные международные производители слабоконкурентны на мировом уровне и где правительство активно реализует политику локализации производства для потребления на внутреннем рынке. Примеры: Бразилия и Китай, а также рынки легких коммерческих автомобилей и автобусов в России.

Исходя из таких вариантов развития автомобильных рынков, представим четыре сценария развития автомобильной отрасли России.

Сценарий «Инерционный» («Текущий вектор») предполагает продолжение текущих тенденций на рынке без существенных изменений. Государство стимулирует проведение отдельных НИОКР, поддерживает текущий уровень тарифов на ввоз готовых автомобилей, следит за степенью локализации производства, субсидирует или иным способом поддерживает производителей автокомпонентов. Сценарий приведет к дальнейшему повышению доли импорта и снижению доли экспорта отечественной продукции с последующей деградацией национальной автомобильной промышленности.

Сценарий «Умеренно инновационный» («Партнерство») предполагает реструктуризацию автомобильной отрасли, чтобы она могла удовлетворять спрос на местном рынке. Ключевой элемент реструктуризации — активное привлечение иностранных партнеров, организация многочисленных совместных предприятий. Акцент деятельности государства направлен на поощрение сотрудничества российских и зарубежных компаний и развитие государственно-частного партнерства в НИОКР; финансирование национальным компаниям части затрат НИОКР; предоставление государственных гарантий по кредитам на покупку лицензий и разработку НИОКР; поощрение создания СП с зарубежными производителями; ограничение доли иностранных партнеров в СП на уровне 50%; стимулирование более высокого уровня локализации и увеличения мощностей по производству автомобилей; предоставление длинных кредитных ресурсов с одновременной компенсацией части процентной ставки; поощрение создания СП и консолидации производителей автокомпонентов; разработка нормативных требований по средней степени локализации автомобилей и ключевых автокомпонентов — не менее 50% через 3–5 лет после начала производства; использование механизма переработки для внутреннего потребления. Этот сценарий приведет к значительному понижению доли прямого импорта при сохранении или возможном росте текущей доли экспорта.

Сценарий «Инновационно-активный» («Крупный экспортер») предполагает вывод российской автомобильной индустрии на уровень глобальной конкурентоспособности путем существенной ее реструктуризации, обширных инвестиций в модернизацию российских активов и в НИОКР, а также умеренное ужесточение

заградительных мер для импорта на внутреннем рынке. Государство финансирует большую часть затрат на НИОКР национальным компаниям; предоставляет государственные гарантии по кредитам на разработку НИОКР; субсидирует российские разработки и закупки иностранной интеллектуальной собственности (либо покупку инжиниринговых компаний); создает центр НИОКР для унификации компонентной базы по HCV и автобусам; активно размещает государственные заказы; предоставляет длинные кредитные ресурсы с одновременной компенсацией части процентной ставки; разрабатывает и реализует комплексную программу поддержки экспорта; осуществляет инвестиции и предоставляет экспортные субсидии на произведенные в России компоненты; разрабатывает и реализует директивные требования по локализации ключевых автокомпонентов. Этот сценарий может привести к значительному понижению доли импорта и значительному повышению доли экспорта.

Сценарий «Инновационно-пассивный» («Закрытый рынок») предполагает установление заградительных мер защиты от импорта внутреннего рынка со значительным государственным участием в развитии отрасли. Этот сценарий может привести к практически полному отсутствию как импорта, так и экспорта. Но в существующих политических реалиях он нереализуем, поэтому был исключен из рассмотрения.

Для сегмента легковых автомобилей и поставщиков автокомпонентов приоритетным Министерством промышленности и транспорта названо сценарий **«Партнерство»**.

Он предполагает обеспечение около 80% потребительского спроса за счет внутреннего производства и незначительный экспорт (не более 8% объема производства) преимущественно на рынки СНГ. А внутреннее производство будет разделено примерно в равных долях между российскими (52%, или 1,65 млн авто) и иностранными локализованными производителями (48%, или 1,5 млн). На рынке будут два крупных российских производителя (в партнерстве с иностранными) и 4–5 крупных локализованных иностранных производителей. При этом не планируется дополнительно повышать таможенные пошлины.

Для поставщиков автокомпонентов сценарий «Партнерство» предпочтителен, поскольку поставщики фактически должны создаваться «с нуля» с ориентацией на то, что требования совместных

предприятий и локализованных иностранных автопроизводителей будут повышаться. Предстоит перейти с вертикальной на горизонтальную специализацию поставщиков автокомпонентов.

Существующая вертикальная специализация подразумевает построение поставщиков компонентов под конкретного производителя автомобилей. При этом наблюдаются небольшие объемы и мощности производств, низкое качество продукции, практически отсутствует конкуренция, нет стимула инвестировать в новые продукты, а в долгосрочной перспективе – обеспечивать производство компонентов для новых отечественных и иностранных производителей. Горизонтальная специализация предполагает укрупнение и специализацию поставщиков по категориям автокомпонентов с обеспечением поставок для нескольких автопроизводителей. У каждой категории должно быть 2–3 производителя, конкурирующих между собой. Это позволит обеспечить больший объем производства, повысить качество продукции и степень локализации для иностранных производителей.

Для реализации выбранного сценария необходим общий объем инвестиций в производственные мощности и НИОКР для указанного сегмента в размере 148,5 млрд рублей. Ведь развитие национальной автомобильной промышленности невозможно без собственной базы НИОКР и интеллектуальной собственности по ключевым элементам, автокомпонентам и индустриальным решениям.

ИСТОРИЯ АВИАЦИОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ

Колпаков Сергей Константинович

генеральный директор ОАО «Межведомственный аналитический центр»

Новейшая история России с присущими ей традициями и амбициями крупной авиастроительной державы была бы неполной без анализа того, что происходило в авиационной промышленности с конца 1980-х годов. В СССР эта отрасль традиционно рассматривалась как фактор национальной безопасности, важный источник национального дохода, сфера высококвалифицированной занятости, средство поддержания имиджа развитой в научном и технологическом отношении страны. Проблемы и успехи отрасли приобретают национальный масштаб, привлекают повышенное внимание органов государственного управления, политических сил, средств массовой информации, общественности. Отечественная авиационная промышленность оказалась глубоко вовлеченной в экономические, социальные и даже политические процессы и потрясения, которые происходили в нашей стране в ее новейшей истории.

Конец 1980-х – 1991 год

В последние годы существования СССР авиационная промышленность сохраняла ранее созданную способность разрабатывать и серийно выпускать все основные виды гражданской и военной авиатехники, включая практически всю номенклатуру материалов и комплектующих для самолетов и вертолетов. Намечившееся к концу 1980-х годов отставание в негласном советско-американском соревновании за мировое лидерство в авиастроении еще не приобрело открытые формы и было заметно лишь специалистам. Численность занятых в авиапроме превышала 2 млн человек. В ведении Министерства авиационной

промышленности (МАП) находилось около 250 предприятий, непосредственно занимавшихся разработкой и производством авиационной техники. Длинные технологические цепочки ее создания выходили за формальные границы отрасли и вовлекали в серийное производство самолетов и вертолетов многочисленные предприятия смежных отраслей.

Отрасль была сориентирована преимущественно на разработку и производство военной авиатехники. В конце 1970-х – начале 1980-х годов в СССР ежегодно производились сотни самолетов и вертолетов военного назначения для оснащения Вооруженных сил и поставки на экспорт. Но и в гражданском сегменте в советские годы было организовано серийное производство: в год выпускалось до 150 самолетов и около 300 вертолетов. Выпуск гражданской авиатехники обеспечивал не только внутренние потребности, но и экспортные поставки – в основном в социалистические страны.

Несмотря на серийный выпуск гражданской авиатехники, главной была принадлежность авиапрома к оборонно-промышленному комплексу, которая во многом определила процессы, происходившие в отрасли в последние 3–5 лет существования СССР. Глубокий экономический кризис, нарастающий внешний долг, бюджетный дефицит и, как следствие, неизбежное уменьшение военных расходов привели к существенному сокращению государственного оборонного заказа. Изменение военно-стратегической картины мира, разрушение Варшавского договора и системы стран – сателлитов бывшего СССР резко уменьшили экспортные поставки вооружения и военной техники. Под угрозой разрушения научно-технического, производственного и кадрового потенциала оборонных отраслей, а также возможных социальных последствий этого были приняты решения о перепрофилировании военных производств. В стране началась кампания конверсии, охватившая все отрасли ОПК, включая авиационную.

Партийно-хозяйственное руководство страны стремилось придать конверсии вид жеста доброй воли, мирной инициативы в русле политики «разрядки» и «нового политического мышления». В декабре 1987 года М.С. Горбачев призвал к организации международной конференции по «экономической конверсии», на которой, по замыслу инициаторов, все страны с развитой военной промышленностью должны были ознакомить друг друга со своими планами конверсии. Через год, выступая на заседании Генеральной Ассамблеи ООН, М.С. Горбачев говорил о готовности Советского Союза разработать

программу конверсии, создать в течение 1989 года в качестве эксперимента планы конверсии двух-трех оборонных предприятий, опубликовать опыт трудоустройства специалистов из военной промышленности, использования ее оборудования, зданий и сооружений в гражданском производстве. И вновь призывал все государства, в первую очередь крупные военные державы, представить в ООН свои планы конверсии, поручить группе ученых углубленный анализ проблем конверсии в целом и применительно к отдельным странам и регионам для последующего доклада генеральному секретарю ООН и рассмотрения на сессии Генеральной Ассамблеи¹.

В сентябре 1990 года была одобрена первая «Программа конверсии оборонной промышленности и развития производства гражданской продукции в оборонном комплексе на период до 1995 года». Она предусматривала огромные капиталовложения на расширение более чем в 2 раза выпуска гражданской продукции на предприятиях ОПК, прежде всего путем перепрофилирования производств вооружения и военной техники. Первоначально Программа выполнялась, хотя и не полностью, благодаря бюджетному финансированию оборонных предприятий, получавших госзаказ на выпуск гражданской продукции. Задача поддержания и углубления конверсии за счет рыночных продаж конверсионной продукции была скорее лозунгом, чем реальностью.

Поскольку руководство страны рассчитывало получить отдачу от конверсии как можно быстрее, а в авиастроении циклы разработки и подготовки производства, испытаний и сертификации не укладывались в краткосрочные ориентиры, речь могла идти только о развертывании производства тех самолетов, разработка которых находилась в завершающей стадии. На рубеже 1980–1990-х годов их выбор был нешироким. Начались испытательные полеты опытных образцов гражданских самолетов Ту-204 (первый полет 2 января 1989 года), Ил-96 (28 сентября 1989 года) и Ил-114 (29 марта 1990 года). Соответственно, редкими оказались и случаи перевода производства с военной на гражданскую авиатехнику. Одним из примеров является перепрофилирование Ульяновского авиационного завода на выпуск вновь разработанного гражданского самолета Ту-204. До этого завод занимался выпуском сверхтяжелых самолетов военно-транспортной авиации Ан-124 «Руслан».

¹ Выступление М.С. Горбачева на заседании Генеральной Ассамблеи ООН 7 декабря 1988 года.

В основном же предприятия авиапромышленности получали конверсионные задания на производство медицинской техники, товаров народного потребления, технологического оборудования для перерабатывающих отраслей агропромышленного комплекса, легкой промышленности, торговли и общественного питания. К примеру, ОКБ Сухого получало госзаказ и бюджетное финансирование на разработку технологического оборудования по переработке фруктов, расфасовке сахара и круп, а также на разработку стиральных машин. Предприятия отрасли динамично увеличивали долю такой продукции: с 30 до 45% за 1989–1991 годы².

Несмотря на снижение выпуска военной авиатехники и увеличение доли неавиационной продукции в структуре производства, продолжался серийный выпуск самолетов и вертолетов. Разваливавшаяся административно-хозяйственная система даже в обстановке всеобъемлющего экономического кризиса находила средства на финансирование предприятий ОПК, причем не только по конверсионной, но и по профильной тематике.

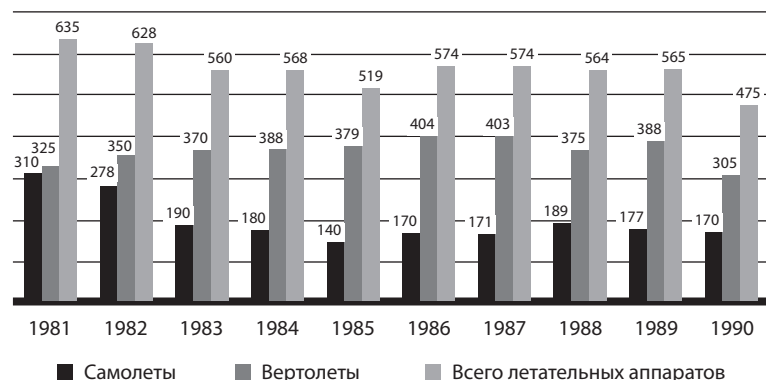
В предреформенные годы выпуск самолетов варьировался в пределах от 100 до 200 единиц в год (из них 60–70 – гражданского назначения), а вертолетов – от 300 до 400 единиц в год (*рис. 1*)³.

За относительно благополучными цифрами выпуска самолетов, вертолетов и непрофильной конверсионной продукции можно не заметить того, что авиационная промышленность, несмотря на привилегированное положение оборонной отрасли, не была анклавом, защищенным от влияния экономического кризиса и распадавшейся системы управления. Последнее проявлялось, в частности, в возникновении российской вертикали власти, все активнее заявлявшей о себе в оперативном управлении предприятиями и в законотворчестве.

В 1990 году возникло Министерство промышленности РСФСР, до конца 1991 года оно действовало параллельно с Министерством авиационной промышленности СССР. Руководители предприятий вынуждены были выбирать, кого считать главнее. На одной чаше весов находились популярность и авторитет российских лидеров – Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина и премьера

² Братухин А.Г., Куличков Е.Н., Калачанов В.Д. Конверсия авиакосмического комплекса России. М.: Машиностроение, 1995.

³ Чуйко В.М. 70 лет со дня создания Минавиапрома СССР: структура, история, статистика. – www.avia.ru



Источник: Ассоциация «Союз авиационного двигателестроения».

Рисунок 1. Выпуск самолетов и вертолетов в СССР в 1981–1990 годах, штук

И.С. Силаева, который в 1980-е годы был министром авиационной промышленности СССР; на другой – источник, хотя и скудевший, государственного финансирования.

Аналогичная двойственность складывалась и в сфере законодательства. Для промышленных предприятий наиболее заметными были несоответствия советского Закона «О государственном предприятии»⁴ и российского Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности»⁵, а также советского и российского законов «О собственности», принятых в марте 1990 года в СССР и в декабре того же года в РСФСР.

Заметными новшествами в управлении авиапредприятиями стали советы трудовых коллективов и выборы генеральных директоров. Началось стихийное и организованное разгосударствление предприятий. Стихийно, без управления «сверху» на авиационных предприятиях и вокруг них рождались хозрасчетные подразделения, центры научно-технического творчества молодежи, кооперативы, которые вместо материнского предприятия получали государственное и внебюджетное финансирование.

⁴ Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 года.

⁵ Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 года № 445-1.

При этом авиационная промышленность стала пионером среди оборонных отраслей в организованном разгосударствлении. Специальным постановлением Совмина СССР Саратовский авиационный завод и Саратовское электроагрегатное производственное объединение были преобразованы в коллективные предприятия⁶. При образовании коллективных предприятий безвозмездно в собственность трудовых коллективов передавались производственные фонды, амортизированные на 70% и более; производственные фонды, приобретенные за счет прибыли, полученной за период работы на хозрасчете; подсобные хозяйства, инфраструктура; объекты социальной сферы, жилой фонд, находившийся на балансе предприятий. Остальное имущество должно было передаваться с оплатой в рассрочку по остаточной стоимости.

Впоследствии никакой оплаты в рассрочку не последовало, а коллективные предприятия были преобразованы в акционерные общества без государственного участия. Саратовский авиационный завод, став первым приватизированным предприятием в отрасли, наглядно продемонстрировал, что сама по себе приватизация не гарантирует эффективного управления и повышения конкурентоспособности. Спустя 10 лет губернатор Саратовской области Д.Ф. Аяцков из-за бедственного финансово-экономического положения завода поставил вопрос о возвращении его в государственную собственность⁷.

«Перестройка», «разрядка», «новое политическое мышление» как общий внешнеполитический фон способствовали организации первых проектов международного сотрудничества в авиапромышленности. Так, в конце 1989 года ОКБ Ильюшина и американские компании Pratt & Whitney и Rockwell Collins договорились о создании пассажирской и грузовой модификаций самолета Ил-96 с двигателями и авионикой, производимыми этими компаниями. Соответствующее соглашение было подписано в июне 1991 года на авиационно-космическом салоне в Париже⁸. Планировалось сертифицировать вестернизированные модификации (Ил-96М/Т) по американским нормам летной годности для последующего продвижения на мировой

⁶ Постановление Совета Министров СССР «О преобразовании Саратовского авиационного завода и Саратовского электроагрегатного производственного объединения в коллективные предприятия» от 10 января 1991 года № 19.

⁷ См.: <http://www.saratov.gov.ru/news/events/detail.php?ID=8675>

⁸ Таликов Н. Три четверти века «ильюшинского» неба // Вестник воздушного флота. 2008.

рынок. Этот проект, в отличие от многих аналогичных попыток того времени и последующих лет, был доведен хотя бы до промежуточного итога — получения американского сертификата на грузовую модификацию Ил-96Т. Однако спроса на рынке самолет не нашел, ни одной машины так и не было продано, а конструкторские наработки позже были использованы для создания грузового самолета Ил-96-400Т.

Таким образом, в конце 1980-х годов советская авиапромышленность, пользуясь особым статусом и соответствующим ему бюджетным обеспечением, сохраняла способность разрабатывать и производить авиационную технику различных типов и назначений, несмотря на глубокий экономический кризис в стране.

1990-е годы

После распада СССР за границами России оказались крупные авиастроительные предприятия: Авиационный научно-технический комплекс (АНТК) имени О.К. Антонова в Киеве, Киевский авиационный завод «Авиант», Харьковское государственное авиационное производственное предприятие (ХГАПП), Ташкентское авиационное производственное объединение имени В.П. Чкалова (ТАПОиЧ), Запорожское машиностроительное конструкторское бюро «Прогресс» имени академика А.Г. Ивченко (ГП «Ивченко-Прогресс»), запорожский завод «Мотор Сич», Тбилисский авиационный завод и др. На территории России на момент обретения государственной независимости располагалось 214 предприятий отрасли, включая 28 НИИ, 72 ОКБ и 114 серийных заводов, находившихся ранее в ведении Министерства авиационной промышленности СССР⁹, то есть практически все организации и учреждения отраслевой науки, основная доля конструкторского и производственного потенциала советского авиастроительного комплекса.

Может сложиться обманчивое впечатление, что последствия отделения малой доли авиастроительных предприятий бывшего СССР в условиях их очевидной избыточности не были особенно заметны. Но это не так хотя бы потому, что в результате раздела советского авиапрома Россия полностью и надолго лишилась потенциала создания

⁹ Братухин А.Г., Куличков Е.Н., Калачанов В.Д. Конверсия авиакосмического комплекса России. М.: Машиностроение, 1995.

военно-транспортных самолетов. Конструкторская база почти всех самолетов, состоявших на вооружении военно-транспортной авиации России, оказалась на Украине. Там были сконструированы и в большинстве случаев произведены легкие (Ан-26, Ан-32, Ан-74), средние (Ан-12) и сверхтяжелые (Ан-22, Ан-124) военно-транспортные самолеты. Производственные мощности Ташкентского авиационного производственного объединения, обеспечивавшие выпуск тяжелого военно-транспортного самолета Ил-76 (единственный разработанный в России военно-транспортный самолет из стоявших на вооружении ВВС), оказались в независимом Узбекистане. России до сих пор не удалось восстановить независимое производство военно-транспортных самолетов.

Выход ОКБ Антонова из единого авиапромышленного комплекса повлек за собой серьезные проблемы, связанные с межгосударственным характером отношений при производстве в Новосибирске Ан-38, в Самаре — Ан-140, в Воронеже — Ан-148. «Украинский фактор» сказался на сотрудничестве и конкуренции российского гражданского самолетостроения с создаваемыми китайским и иранским авиастроительными комплексами. Развертывание в Ташкенте серийного производства разработанного в России пассажирского самолета Ил-114 также стало вопросом международных отношений.

До сих пор не удалось компенсировать и потерю Запорожского комплекса авиационного двигателестроения («Ивченко-Прогресс» и «Мотор Сич»), который поставляет в Россию вертолетные и самолетные двигатели. Менее значимой для военно-промышленного потенциала России, но весьма чувствительной в политическом отношении оказалась потеря Тбилисского авиационного завода, выпускавшего легендарный штурмовик времен афганской войны — Су-25. Сразу после отделения Грузии стала самостоятельно ремонтировать многочисленный парк этих самолетов, оказавшихся в странах СНГ и бывшего Варшавского договора, и совместно с Израилем начала проект модернизации этой модели. Участием ОКБ Сухого в этом проекте мешала нестабильность российско-грузинских отношений. А после российских бомбардировок заводского аэродрома в ходе операции принуждения Грузии к миру в августе 2008 года эта возможность оказалась окончательно потерянной.

Что касается белорусских предприятий, то их отделение не создало видимых проблем. О существовании белорусской части советского авиапрома лишь время от времени напоминают инициативы союзного российско-белорусского правительства. Одна из них — не-

состоявшийся проект глубокой модернизации пассажирского самолета Ту-134 на Минском авиаремонтном заводе, являющемся с советских времен основной ремонтной базой для этого самолета.

Таким образом, наиболее чувствительным для российского авиапрома оказалось отделение украинской и узбекской частей авиастроительного комплекса бывшего СССР. Это отделение не было должным образом осознано и юридически оформлено, особенно в части прав на результаты интеллектуальной деятельности. Шлейф неурегулированных проблем, возникших как результат иллюзий о сохраняющемся де-факто единстве авиастроительного комплекса и о неизбежности его скорого воссоединения де-юре, тянется до сих пор.

Какими бы ни были последствия разделения советского наследия, неоспоримым являлся факт, что Россия в начале 1990-х годов стала обладательницей одного из крупнейших в мире авиастроительных промышленных комплексов. На ее территории оказалось около 30 только сборочных заводов, обеспечивавших финальный выпуск самолетов, вертолетов и двигателей. Поэтому неудивительно, что сохранение и развитие национальной авиапромышленности сразу же было объявлено в независимой России государственным приоритетом. Считалось, что эта отрасль должна стать локомотивом высокотехнологического развития экономики.

Руководило выполнением столь амбициозной задачи сначала Министерство промышленности, а после его расформирования в 1992 году – вновь образованный Роскомоборонпром (с 1993 года – Госкомоборонпром, с 1996 года – Миноборонпром). В 1997 году и Миноборонпром был ликвидирован, управление отраслью перешло к Министерству экономики, а в 1999 году – к Росавиакосмосу. Неудивительно, что при такой изменчивости органов госуправления отраслевая промышленная политика и ее реформирование в условиях острейшего экономического кризиса реально не проводились. Управление предприятиями оказалось сконцентрировано в руках директоров, а затем и собственников, нередко сочетавших обе роли в одном лице.

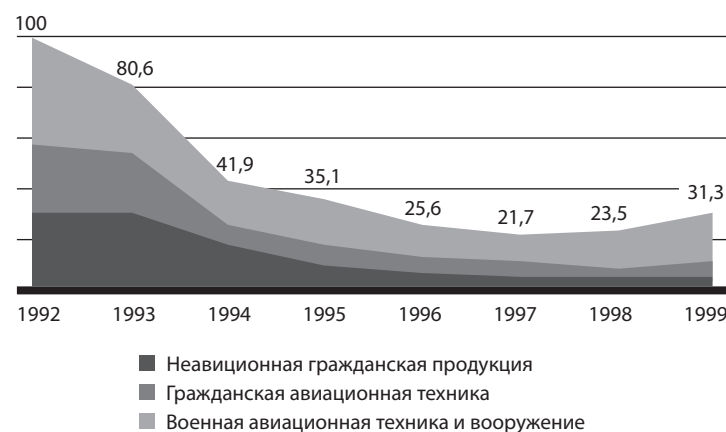
Производство и поставки авиатехники на рынок в 1990-е годы

Несмотря на декларации о приоритетном для страны статусе авиационной промышленности, его высоких конкурентных позициях и связанных с этим

ожиданиях устойчивого развития, с началом экономических реформ спад производства в отрасли стал обвальным. Почти все 1990-е годы сокращалось производство военной и гражданской авиационной техники, а также неавиационной продукции (преимущественно товаров народного потребления, производство которых было освоено в советский период). Рост начался только в 1998 году в основном благодаря оживлению выпуска военной продукции (рис. 2).

В 1997 году общий объем производства снизился до 21,7% уровня 1992 года, а военной авиационной техники – в 4 раза. Минимум выпуска гражданской авиатехники пришелся на 1998 год, упав по сравнению с 1992 годом в 8 раз, а по гражданской неавиационной продукции – в 6 раз. Конверсионные изделия не выдерживали конкуренции с импортной продукцией, заполнившей внутренний рынок в результате либерализации внешней торговли.

Главной причиной снижения производства военной авиационной техники стало сокращение военных расходов в бюджете страны. Глубокий экономический кризис и угроза социального взрыва в стране потребовали минимизации расходов на закупку вооружения и военной техники, в 1992 году по сравнению с 1991 годом они были



Источник: НИИ экономики авиационной промышленности.

Рисунок 2. Динамика производства продукции авиапромышленности в сопоставимых ценах, 1992 = 100%

урезаны сразу на 67%¹⁰. В последующие годы бюджетные расходы по статьям технического оснащения Вооруженных сил (НИОКР и закупки) продолжали сокращаться.

Резкое падение военных закупок в 1990-е годы отчасти было демпфировано экспортными поставками самолетов боевой авиации Су-27 и МиГ-29 в различных модификациях и вертолетов Ми-8, Ми-17 и Ка-32. Однако масштабное возобновление экспортных поставок военной авиатехники началось лишь через несколько лет после распада СССР. В первой половине 1990-х годов мировой рынок был переполнен предложениями советских военных самолетов и вертолетов, снимавшихся с вооружения в бывших союзных республиках и странах, входивших ранее в Варшавский договор. Только в 1995 году Россия сумела переломить ситуацию и впервые после нескольких лет спада увеличить экспорт авиационных вооружений. До этого он ограничивался поставкой в Китай примерно 30 истребителей Су-27 в рамках выполнения обязательств по контрактам, заключенным еще в советский период. Эти самолеты производились Комсомольским-на-Амуре авиационным производственным объединением имени Ю.А. Гагарина (КнААПО) и Иркутским авиационным заводом.

В середине 1990-х годов экспорт авиатехники активизировался, было заключено несколько крупных сделок. В частности, в 1994–1995 годах в Венгрию было поставлено 28 истребителей МиГ-29, в 1995 году в Малайзию – 18 таких машин (первая поставка боевых самолетов в эту страну). Тогда же были заключены и первые постсоветские контракты на продолжение поставок в Китай истребителей Су-27. Причем один из них, заключенный в 1996 году, предусматривал поставки не готовых самолетов, а машинокомплектов для их последующей лицензионной сборки в Китае. Поставки начались в 1998 году и продолжались до 2003 года.

В 1996 году был заключен поистине прорывной долгосрочный контракт с Индией на поставку 90 самолетов Су-30МКИ (глубокая модернизация учебно-боевого Су-27УБ) и еще 140 машинокомплектов для лицензионной сборки этой машины на мощностях индийской авиастроительной корпорации Hindustan Aeronautics Limited (HAL). «Мотором» сделки стала первая в России частная

¹⁰ О парадоксах российской демилитаризации см.: http://www.mfit.ru/defensive/vestnik/vestnik1_1.html

авиастроительная корпорация «Иркут», созданная на базе Иркутского авиационного завода – производителя двухместной учебно-боевой модификации Су-27. В контракте впервые в отечественной системе военно-технического сотрудничества была предусмотрена установка по требованию заказчика на российских боевых самолетах израильских и западноевропейских элементов бортового оборудования. Позднее на основе машины для Индии были созданы модификации для Малайзии (Су-30МКМ) и Алжира (Су-30МКА)¹¹.

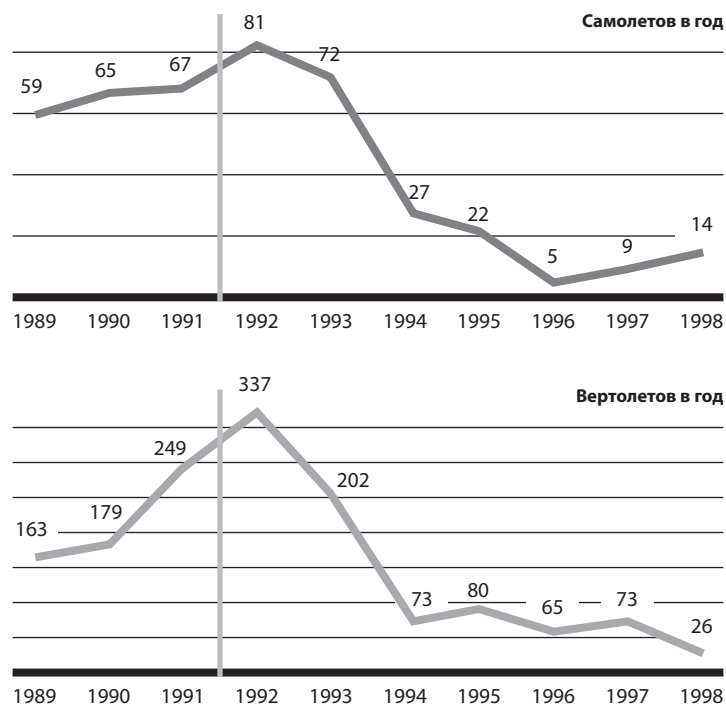
В гражданском сегменте авиапромышленности в первой половине 1990-х годов спад выпуска был еще более резким, чем в военном. В 1991 году было произведено 62 самолета (без легких), в 1992 году – 81, в 1995 году – 22, в 1996 году – 5, вертолетов в 1991 году – 249, в 1992 году – 337, в 1995 году – 80, в 1996 году – 65 (рис. 3). На фоне общего падения производства в отрасли доля выпуска гражданской авиапродукции снизилась за 1991–1998 годы с 30 до 15%.

Спад производства начался не сразу. В 1991–1993 годах наблюдался краткосрочный всплеск поставок вновь произведенных самолетов и вертолетов. Закупки новых пассажирских и грузовых самолетов в эти годы превышали даже годовые поставки 1980-х годов – периода рекордных объемов авиаперевозок и темпов их роста. На фоне начавшегося интенсивного сокращения спроса на услуги авиационного транспорта закупки новых самолетов в начале 1990-х годов кажутся парадоксом. Но он имеет объяснение.

В 1992 году произошла децентрализация системы воздушного транспорта страны. Компания «Аэрофлот» была разделена на 269 самостоятельных авиакомпаний, которые ранее были ее структурными подразделениями – объединенными авиационными отрядами и отдельными авиаэскадрильями. Самостоятельные авиакомпании создавались и на базе авиапредприятий, которые имели воздушные суда собственного производства. Одновременно с этим в России стартовала программа приватизации, в которой предусматривалось, что трудовые коллективы и менеджмент вновь образованных авиапредприятий будут иметь возможность льготного приобретения активов предприятий в ходе приватизации.

Тогда еще исправно функционировала централизованная система государственных закупок воздушных судов по заявкам авиа-

¹¹ Военно-техническое сотрудничество с зарубежными странами. Анализ рынков. М.: Наука, 2008.



Источники: НИИ экономики авиационной промышленности, Межведомственный аналитический центр.

Рисунок 3. Выпуск гражданских самолетов (без легких) и вертолетов в 1989–1998 годах, штук

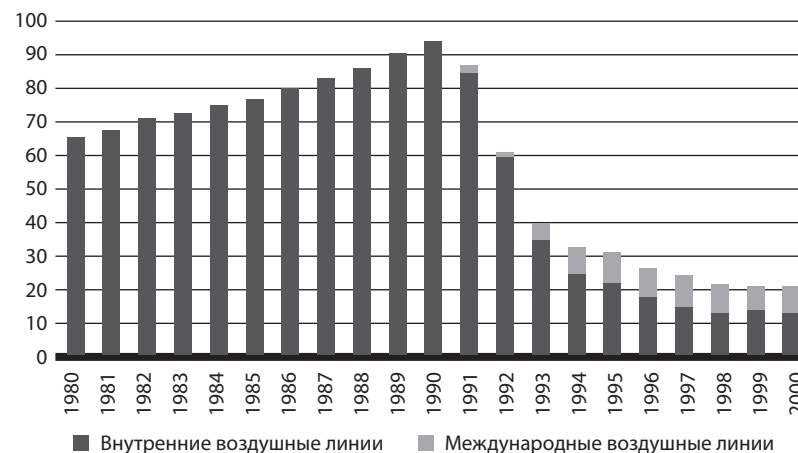
предприятий (бюджетное финансирование закупок гражданской авиатехники фактически прекратилось в 1994 году, а полностью система госзакупок была отменена в 1996 году). Таким образом, возможность приобретения авиатехники за счет госбюджета и ожидание в последующем получить ее в собственность в составе имущественного комплекса, приватизируемого по льготной схеме, резко подняли активность менеджмента по приобретению воздушных судов.

Однако всплеск заказов на новые воздушные суда длился недолго. Обвал поставок произошел в 1994 году, когда стала очевидной избыточность авиапарка российских авиакомпаний. Она была вызвана не только ускоренными закупками новых самолетов, но и резким

падением авиаперевозок, появлением иных источников пополнения российского авиапарка, снижением темпов списания устаревшей авиатехники.

Падение авиаперевозок. В 1990 году объем пассажирских авиаперевозок достиг рекордного уровня – более 94 млн пассажиров, а с 1991 года началось падение (рис. 4). В 1992 году авиаперевозки сократились сразу на 31%, в 1993 году – на 35%. В дальнейшем темп сокращения уменьшился, но спад продолжался. Самые низкие в постсоветской истории объемы авиаперевозок были зарегистрированы в 1999 и 2000 годах – менее 22 млн пассажиров, что примерно соответствовало уровню 1970 года. Если бы не свобода выезда россиян за границу, обусловившая рост авиаперевозок на международных воздушных линиях, общий спад был бы еще драматичнее.

Спад пассажирских перевозок на внутренних воздушных линиях в 1991–1999 годах произошел в результате резкого снижения реальных денежных доходов населения, быстрого роста авиационных тарифов (особенно по сравнению с ценами на билеты на альтернативные виды транспорта), сокращения в период кризиса деловой активности и «регионализации» хозяйственных связей предприятий.



Источники: ГосНИИ гражданской авиации, Транспортная клиринговая палата.

Рисунок 4. Динамика пассажирских авиаперевозок в России в 1980–2000 годах, млн человек

Новые источники пополнения российского авиапарка. Российские авиакомпании, испытывая финансовые трудности в связи с падением авиaperевозок, стали пополнять свой авиапарк более экономичными способами: ввозили иностранные самолеты на условиях лизинга, реэкспортировали подержанные самолеты советского производства, приобретали служебные самолеты из авиапарков ведомств и предприятий.

Существовавшие таможенные барьеры оказались «прозрачными» для самолетов крупнейших мировых производителей — компаний Boeing и Airbus. Ни за один из 46 самолетов зарубежного производства, ввезенных в Россию в 1990-е годы по схеме лизинга, не были произведены таможенные платежи. Дело в том, что действовавшая в то время редакция Таможенного кодекса позволяла организовывать режим льготного ввоза авиатехники путем сочетания возможности временного ввоза, неограниченного продления срока временного ввоза и полного освобождения от таможенных платежей временно ввозимых товаров. Таможенный кодекс позволял Государственному таможенному комитету и правительству принимать индивидуальные решения о продлении срока временного ввоза и освобождении от таможенных платежей временно ввезенных товаров, что фактически означало узаконенную возможность предоставлять авиакомпаниям индивидуальные условия ввоза зарубежной авиатехники. В мае и сентябре 1994 года распоряжениями правительства¹² компания «Аэрофлот» была полностью освобождена от уплаты таможенных пошлин и налогов на временно ввозимые в Россию самолеты А310 и В767. В декабре 1994 года этим прецедентом воспользовалась и авиакомпания «Трансаэро»¹³. Всего за 1994—1997 годы правительство выпустило семь подобных распоряжений.

С начала 1990-х годов бывшие социалистические страны и прибалтийские республики стали отказываться от использования советской авиатехники, переходили на использование воздушных судов западного производства. Начался не контролируемый российскими авиационными властями обратный ввоз авиатехники советского производства, вполне пригодной для эксплуатации и имевшей существенный ресурсный запас. В 1990-е годы в страну было возвращено

¹² Распоряжения Правительства РФ от 24 мая 1994 года № 737-р и от 9 сентября 1994 года № 1445-р.

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 2 декабря 1994 года № 1898-р.

около 70 только магистральных пассажирских самолетов. Реэкспорт продолжался во все возрастающих масштабах и в последующие годы.

Авиапарк российских авиакомпаний пополнялся и за счет передачи в коммерческую эксплуатацию служебной авиатехники. В СССР служебными самолетами активно пользовалась советская номенклатура — от директоров крупных предприятий до командующих военными округами. Самолеты данной категории в начале 1990-х годов оказались на вторичном рынке, этот канал действовал до 1997 года и обеспечил поставку примерно 100 самолетов магистрального класса¹⁴.

Снижение темпов списания устаревшей авиатехники. В 1990-е годы темпы списания самолетов далеко отставали от плановых, поскольку, с одной стороны, снизилась интенсивность их эксплуатации, с другой — широко практиковалось продление ресурсов действующего авиапарка. В продлении были заинтересованы все субъекты авиарынка — авиакомпании, у которых не было средств на обновление парка, разработчики авиатехники, зарабатывавшие на платной процедуре продления ресурсов, сами производители, для которых ремонт старой авиатехники в условиях кризиса продаж стал чуть ли не единственным источником финансовых поступлений.

Таким образом, разные каналы пополнения авиапарка и задержка со списанием самолетов, выработавших назначенный ресурс, позволили не только сохранить списочный состав воздушных судов (в 1991 году примерно 1500 магистральных самолетов), но даже несколько увеличить его. На фоне трехкратного сокращения авиaperевозок и плохого финансово-экономического состояния авиакомпаний это означало предельное уменьшение спроса на новые отечественные воздушные суда, угроза чего в расчет не принималась. Но именно отсутствие спроса стало одной из главных проблем отрасли в 1990-е годы, другая проблема была с предложением.

Программы и проекты создания и продвижения на рынок новой авиатехники

Финансирование проектов создания военных самолетов нового поколения в 1990-е годы было крайне скудным из-за бюджетных ограничений. Бюджетные программы НИОКР были нацелены в основном на модернизацию серийно выпускаемой авиатехники.

¹⁴ Рынок перевозок и авиауслуг. М.: ГосНИИ ГА, 2000.

Новые разработки практически не финансировались. Предприятиям удавалось выделять на перспективные разработки истребителей нового поколения часть доходов от экспортных контрактов. Наиболее ярким результатом таких разработок стали начавшиеся в сентябре 1997 года полеты экспериментального самолета Су-47 «Беркут» (прежнее обозначение С-37), разработанного в ОКБ Сухого. Главной особенностью аэродинамической компоновки «Беркута» стало крыло обратной стреловидности¹⁵. Параллельно в ОКБ Микояна на протяжении всего десятилетия велись аналогичные разработки истребителя нового поколения. Экспериментальная машина МиГ 1.44 была поднята в воздух в феврале 2000 года¹⁶.

В 1990-е годы задача продвижения на авиарынок новой конкурентоспособной техники возлагалась в первую очередь на гражданский сектор. Перспектива преобладания гражданской продукции над военной в структуре будущего производства отрасли полностью соответствовала внешнеполитическому курсу, провозглашенному новой российской властью. Руководители отрасли и экономического блока правительства видели два направления вывода гражданского сектора авиапромышленности из кризиса: создание и запуск в массовое производство конкурентоспособной техники нового поколения и построение системы, которая облегчила бы ее продвижение на внутренний и мировой рынки. По обоим направлениям предусматривалась государственная поддержка.

Для создания конкурентоспособной авиатехники в 1992 году правительство разработало и с 1993 года начало реализацию «Программы развития гражданской авиационной техники России до 2000 года»¹⁷, впоследствии продленной до 2001 года¹⁸. В 1996 году ей был придан статус «президентской»¹⁹. Программа включала 32 проекта по созданию и доработке гражданских самолетов и вертолетов, 28 проектов по разработке и модернизации авиадвигателей, 19 проектов научно-исследовательских и экспериментальных работ. Предусматривались также технологическое перевооружение производства, расширение, реконструкция и строительство объектов производственного назна-

¹⁵ <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1-37>

¹⁶ http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%93_1.44

¹⁷ Утверждена Постановлением Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 года.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 года № 1034.

¹⁹ Указ Президента РФ от 29 января 1996 года № 112.

чения. В итоге к 2000 году предстояло создать новое поколение воздушных судов, соответствующих мировому уровню.

Само количество проектов показывает, что Программа формировалась без оглядки на состояние госбюджета и на финансово-экономическое положение авиапредприятий, которые должны были инвестировать в проекты собственные средства. Кроме того, глубина сужения спроса на новую отечественную авиационную технику не была должным образом осознана и учтена, номенклатура и сроки создания техники, заложенные в Программу, основывались на слишком оптимистичных оценках внутренних потребностей и экспортных возможностей.

Программа не была выполнена по всем основным показателям, заложенные в нее прогнозы ежегодных объемов поставок гражданской авиатехники авиапредприятиям России и на экспорт отличались от фактических показателей в десятки раз. Основной причиной невыполнения Программы считался недостаток бюджетного финансирования. На ее реализацию за 1992–1999 годы из бюджета было выделено менее 13% и предоставлено кредитов на 38% средств, предусмотренных Программой. Ежегодные бюджетные назначения были сокращены относительно программных в 2–6 раз.

Однако причины были не только в недостатке государственного финансирования и практическом отсутствии финансирования из собственных и привлеченных средств предприятий, но и в отказе от концентрации ограниченных финансовых ресурсов на наиболее важных проектах. Отсюда затягивание на неопределенный срок выполнения проектов создания и ввода в эксплуатацию самолетов, имевших, казалось бы, реальные шансы на продвижение на рынок, по крайней мере внутренний.

Характерный пример: проект самолета Ту-334, который должен был прийти на смену Ту-134 – массовому ближнемагистральному самолету предшествующего поколения. Разработка Ту-334 в ОКБ Ту-полева началась еще в советский период. По правилам того времени Киевский авиационный завод (ныне «Авиант») был директивно определен основным серийным заводом по этому проекту. На нем началась подготовка производства. После распада СССР российские и украинские власти сочли целесообразным продолжить проект в кооперации, что было зафиксировано в межправительственном соглашении от 8 сентября 1993 года. Подготовку производства в Киеве договорились проводить за счет российского бюджета.

Параллельно в рамках программы конверсии началась подготовка серийного производства самолета Ту-334 на таганрогском заводе ТАВИА, который должен был стать вторым сборочным заводом по проекту. Министерству промышленности было поручено²⁰ обеспечить начало выпуска самолетов с 1994 года. Для подготовки серийного производства недостроенный фюзеляж самолета в 1992 году был передан с опытного производства ОКБ Туполева в Таганрог. Работы в Таганроге по достройке самолета продолжались около пяти лет, не были завершены и прекратились в 1997 году в связи с отсутствием бюджетного финансирования.

В октябре 1999 года головной организацией по проекту Ту-334 был определен Военно-промышленный комплекс «МАПО» (ныне Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»)²¹, которому были переданы все права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные в процессе разработки самолета в ОКБ Туполева. Передавая права и ответственность, правительство поручило Росавиакосмосу начать выпуск самолетов в 2002 году. В соответствии с новой схемой организации проекта, РСК «МиГ» приступила к постройке первого для этого авиационного комплекса образца самолета Ту-334. Для обеспечения работ в Москву из Таганрога был доставлен фюзеляж, который в свое время поступил туда с опытного завода ОКБ Туполева.

Забегая вперед, отметим, что в 2001 году РСК «МиГ» приняла решение о переносе производства самолетов из Москвы на Луховицкий авиационный производственно-испытательный комплекс (ЛАПИК). Для этого там началось строительство производственного корпуса. Однако для начала выпуска самолета на новой сборочной площадке требовалась технологическая подготовка. На эти цели правительство выделило финансирование в рамках адресной инвестиционной программы. Соответствующее распоряжение правительства²² предусматривало начало серийного производства самолета Ту-334 в 2004 году.

В 2003 году за срыв сроков запуска в серийное производство самолета Ту-334 генеральный директор РСК «МиГ» был освобожден от должности, а ответственность за новую организацию серийного

²⁰ Постановление Правительства РФ от 27 июля 1992 года № 516.

²¹ Постановление Правительства РФ от 5 октября 1999 года № 1120.

²² Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2002 года № 1529-р.

производства была возложена на КАПО имени Горбунова в Казани, куда в 2005 году из Луховиц был перемещен все тот же фюзеляж²³. Начало выпуска самолета перенесли на 2007 год, но и в 2009 году этого не случилось. Для летных испытаний используются два экспериментальных образца, собранных на опытном заводе ОКБ Туполева и на киевском заводе «Авиант».

Бюджетное финансирование гражданской авиапромышленности проводилось в рамках не только «Программы развития гражданской авиационной техники России до 2000 года», но и трех краткосрочных программ конверсии оборонной промышленности²⁴, программы «Национальная технологическая база»²⁵, Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и др. Программы конверсии в авиационной промышленности были направлены прежде всего на разработку и подготовку производства тех же гражданских самолетов, которые фигурировали в «Программе развития гражданской авиатехники». Но механизм бюджетного финансирования использовался иной – конверсионные кредиты, которые предоставлялись предприятиям через уполномоченные банки. Конверсионные кредиты выдавались и для осуществления проектов, не имевших авиационной направленности, но позволявших хотя бы частично загрузить предприятия авиастроения и сохранить кадры. К примеру, на авиазаводе в Комсомольске-на-Амуре (КНАПО) на базе цеха тестирующего оборудования истребителя Су-27 было организовано производство телевизоров LG²⁶.

Кроме бюджетного финансирования, предприятия авиационной промышленности получали временное освобождение от уплаты налогов (налоговые кредиты), таможенных платежей за ввозимое импортное оборудование и комплектующие. Практиковались реструктуризация и списание долгов перед бюджетами разных уровней, безвозмездная передача прав на использование результатов

²³ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 года.

²⁴ Государственная программа конверсии оборонной промышленности на 1993–1995 годы, Федеральная целевая программа конверсии оборонной промышленности на 1995–1997 годы (утверждена Постановлением Правительства от 26 декабря 1995 года № 1274), Федеральная целевая программа реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998–2000 годы.

²⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 года № 986.

²⁶ См.: Российские телевизоры: десять лет в школе рынка. – <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=59640>

интеллектуальной деятельности, полученных в ходе выполнения госзаказов на разработку гражданской авиатехники, и другие меры²⁷.

Поддержка гражданского авиастроения не ограничивалась федеральным уровнем. Субъекты Федерации также практиковали различные механизмы поддержки и стимулирования продаж. Скажем, правительство Татарстана финансировало программу создания 50-местного регионального самолета Ту-324 в ОКБ Туполева и подготовку его производства на КАПО имени Горбунова. Правительство Татарстана предложило, а российское правительство одобрило²⁸ экспериментальную схему финансирования проекта.

В соответствии с ней КАПО имени Горбунова придавался статус экспортера нефти, позволявший приобретать добываемую в республике нефть и экспортировать ее в рамках «поставок для федеральных государственных нужд». Валютная выручка как разница между выручкой от продажи и затратами на добычу и транспортировку нефти поступала в бюджет Татарстана и распределялась специально созданной при республиканском правительстве группой управления созданием самолета Ту-324. В 1996–1997 годах экспортировалось по 4 млн тонн ежегодно, официальным экспортером значилось КАПО имени Горбунова. Однако в 1998 году право экспорта нефти осталось только у нефтедобывающих компаний²⁹. Этот механизм перестал действовать, а других источников внебюджетного финансирования проекта не нашли, и его заморозили.

Для продвижения гражданской авиатехники на рынок Постановлением Правительства РФ от 7 июля 1998 года³⁰ были введены компенсации российской авиапромышленности за потери потенциальных заказов от льготного (с освобождением от таможенных платежей) ввоза в страну иностранной авиатехники. Получение льгот

²⁷ О широте спектра мер господдержки можно судить по пункту 3 Постановления Правительства РФ от 2 июля 1996 года № 786: «Согласиться с поддержанным Министерством внешних экономических связей Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации предложением по выкупу на согласованных условиях задолженности Нигерии и направлением части этих средств на реализацию программы выпуска гражданских самолетов акционерного общества “Авиастар”» (пункт не реализован).

²⁸ Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 года № 208.

²⁹ Указ Президента РФ от 7 июля 1997 года № 693.

³⁰ Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по государственной поддержке гражданской авиации России» от 7 июля 1998 года № 716.

по ввозу иностранной авиатехники должно было сопровождаться заключением договоров между авиакомпаниями и производителями о закупке отечественных воздушных судов на сумму, до трех раз превышавшую предоставленные авиакомпаниям таможенные льготы. Это постановление оказалось неработающим. Инвестиционные соглашения с «Аэрофлотом» и «Трансаэро» были заключены, но не выполнены. Главная причина состояла в том, что авиапромышленность не могла предложить авиакомпаниям готовые самолеты, а подготовку их производства они не финансировали. В результате «Аэрофлот» и «Трансаэро» продолжили ввозить на льготных условиях иностранные самолеты по индивидуальным распоряжениям правительства без инвестиций в отечественный авиапром. Только в 2001 году такая практика была прекращена³¹.

Иностранные производители использовали лизинг для поставки самолетов иностранного производства российским авиаперевозчикам. В этом механизме увидели возможность облегчить продвижение российской авиатехники на внутренний рынок. Поэтому Указом Президента РФ «О дополнительных мерах по развитию гражданской авиации Российской Федерации» от 7 июня 1996 года создание системы лизинга отечественной авиационной техники нового поколения было объявлено «одним из основных направлений государственной политики в области развития гражданской авиации». Однако фактически развитие лизинга началось лишь в 2000-е годы.

Институциональные преобразования

Приватизация. Массовая приватизация авиапредприятий проводилась в соответствии с «Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации», утвержденной в конце 1993 года Указом Президента РФ³². Правда, отдельные случаи приватизации происходили до утверждения Государственной программы. Как уже говорилось, решение по приватизации двух саратовских предприятий было принято еще в январе 1991 года Советом Министров СССР. В конце 1991 года был приватизирован Ульяновский авиационный промышленный

³¹ Постановление Правительства РФ «О некоторых вопросах регулирования временного ввоза авиационной техники иностранного производства» от 2 августа 2001 года № 574.

³² Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2284.

комплекс³³. Его имущество было безвозмездно передано акционерному обществу «Авиастар», акционерами которого стали трудовой коллектив предприятия и акционерное общество «Волга-Днепр» — грузовая авиакомпания, базировавшаяся на заводском аэродроме.

В ходе массовой приватизации в авиационной промышленности было акционировано с разной степенью государственного участия 224 предприятия, или 71% всех предприятий. Примерно 42% приватизированных предприятий было акционировано без закрепления акций в федеральной собственности, в том числе системообразующие открытые акционерные общества «ОКБ имени А.С. Яковлева», «Люлька-Сатурн», «Пермский моторный завод», «Росвертол», «Гидромаш». Контрольный государственный пакет акций был сохранен только в семи акционерных обществах, или в 3% вновь образованных. С закреплением в федеральной собственности блокирующего пакета акций (25,5% плюс 1 акция) было акционировано 87 предприятий (39%), менее 25,5% акций — 20 предприятий (9%), «золотой акции» — 16 предприятий (7%).

Решения о схеме акционирования зачастую являлись результатом дискуссии между либеральным Госкомимуществом и консервативным Госкомоборонпромом, которые не всегда поддавались логическому объяснению. Так, не до конца понятны причины, по которым ОКБ Яковлева было акционировано без государственного участия, ОКБ Туполева — с долей государства менее 50%, ОКБ Сухого — с оставлением у государства контрольного пакета, а ОКБ Микояна осталось полностью в государственной собственности.

Отношения собственности в авиастроительной отрасли оказались очень нестабильными. Вскоре после первичного распределения акций началась скупка и перепродажа негосударственных пакетов. Так, в ОКБ Сухого в ходе первичного распределения акций сотрудникам предприятия по номинальной стоимости был продан пакет 50% минус 1 акция. К 1997 году примерно 40% акций из негосударственного пакета у членов трудового коллектива выкупили ОНЭКСИМ-банк и Инкомбанк.

Пакеты акций авиастроительных предприятий скупали и другие коммерческие структуры, иногда с не вполне прозрачными целями. В октябре 1993 года несколько российских граждан и выходцев из России зарегистрировали в Сан-Франциско компанию Nick & C Corp.,

³³ Постановление Правительства РСФСР от 26 ноября 1991 года № 23.

которая за 1994—1995 годы скупала пакеты акций около 20 предприятий авиационной промышленности сначала на чековых аукционах, а затем — у членов трудовых коллективов. Среди этих предприятий оказались такие крупные открытые акционерные общества, как московский научно-промышленный комплекс «Авионика», Тушинский машиностроительный завод, «Прибор» и ВАСО. Акции по договорам поручений скупали посреднические фирмы и передавали их Nick & C Corp. Минобороны (тогда госорган управления авиационной промышленностью) и менеджмент самих предприятий поставили под сомнение законность сделок, что привело к конфликтам и судебным разбирательствам. Арбитражный суд Москвы и Федеральный арбитражный суд Московского округа подтвердили законность сделок с акциями ВАСО. Однако Высший арбитражный суд в декабре 1997 года, рассмотрев протест заместителя генерального прокурора, вынес решение о признании недействительными сделок купли-продажи акций ВАСО и обязал компанию Nick & C Corp. вернуть Российскому фонду федерального имущества акции, а РФФИ — выплатить ей стоимость пакета в размере 365 млн рублей.

В отчете Счетной палаты отмечалось, что несовершенство законодательства создало условия для широкомасштабной скупки иностранными фирмами (в том числе прямыми конкурентами) акций предприятий авиационной промышленности: АНТК имени Туполева — 26,7% акций, «Авиастар» — 35%, МВЗ имени Миля — 41,3%, «Пермские моторы» — 13,2%, ВАСО — 23,3%, «Сигнал» — 35,7%, «Росвертол» — 37,1%³⁴. Приведенные факты вызвали ответную реакцию со стороны влиятельного лобби «государственников», по настоянию которых был принят Закон «О государственном регулировании развития авиации» от 8 января 1998 года № 10-ФЗ, который ограничил участие иностранцев в акционерном капитале авиастроительных предприятий уровнем 25% минус 1 акция и разрешил входить в органы управления только гражданам РФ.

Однако не число приватизированных предприятий, не глубина приватизации и не состав новых собственников стали главным итогом приватизации предприятий авиапрома в начале 1990-х годов,

³⁴ Отчет Счетной палаты «О результатах тематической проверки законности приватизации, эффективности управления и государственной поддержки предприятий авиационной промышленности в постприватизационный период 1992—1999 годов» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000. № 8 (32). С. 215—232.

а ослабление и даже ликвидация формальных и неформальных объединений ОКБ и производственных предприятий, разрабатывавших и производивших авиатехнику определенной марки. Приватизированные по отдельности конструкторские бюро и производственные предприятия приобрели разных собственников, мотивации которых зачастую не совпадали с планами развития активов и бизнеса. В качестве примеров ослабленных или разрушенных в результате раздельной приватизации связей можно назвать отношения ОКБ Яковлева и Саратовского авиационного завода, ОКБ Сухого и Иркутского авиационного завода, ОКБ Туполева и заводов в Ульяновске и Казани, ОКБ Микояна и нижегородского завода «Сокол».

Совместные предприятия. Российская авиационная промышленность открылась для широких контактов с иностранными фирмами уже в конце 1980-х годов, а в начале 1990-х был бум создания совместных предприятий (СП). Причины этого легче понять, глядя через призму планов и ожиданий партнеров по СП.

Заинтересованность российских участников объяснялась тяжелым положением, которое сложилось в отрасли в начале 1990-х годов в результате резкого сокращения оборонного заказа, падения спроса на гражданскую продукцию, кризиса неплатежей, в том числе и за продукцию для государственных нужд, а также обесценивания оборотных средств в условиях высокой инфляции. Предприятия остро нуждались в инвестициях и каналах сбыта продукции. Они надеялись, что СП помогут привлечь иностранные инвестиции и обеспечат выход на мировые рынки. С таким расчетом, например, «Рыбинские моторы» создали в 1996 году совместное предприятие с двигателестроительным отделением компании General Electric для производства в Рыбинске узлов авиационного двигателя CFM-56 — одного из наиболее востребованных на мировом рынке. Инвестиции и сбыт продукции должны были стать сферой ответственности американского партнера.

Российских участников привлекали и западные технологии. К этому времени стало очевидно, что обеспечение соответствия вводимых в эксплуатацию новых российских самолетов и вертолетов высоким требованиям по надежности, экономичности, комфортности и экологичности является необходимым условием сохранения за российской авиационной промышленностью внутреннего рынка, не говоря о внешнем. Использование западных технологий представлялось наиболее ясным способом выполнения этих требований,

позволявшим улучшить потребительские свойства отечественной техники, усилить ее конкурентные преимущества. Поэтому вокруг проекта Ту-204, считавшегося в первой половине 1990-х годов наиболее перспективным, было создано около 10 совместных предприятий, которые должны были улучшить потребительские свойства самолета за счет внедрения западных технологий в конструкцию различных узлов и систем — от тормозов (российско-американское СП «Рубикс») до интерьера салона (российско-британское СП «АВИНТКО»).

Стремление руководителей российских авиастроительных предприятий организовать контролируемые ими СП было связано также с тем, что они негативно оценивали деятельность внешнеэкономических посредников, считали, что они недостаточно глубоко знают конъюнктуру мирового рынка авиационной продукции и не заинтересованы продавать ее с выгодой для производителя. Организовав СП, они надеялись с помощью западного партнера легче выйти на мировые рынки продукции, технологий и услуг. К примеру, Всероссийский институт авиационных материалов (ВИАМ) для продвижения своей продукции и технологий в США создал там три совместных предприятия.

А западные фирмы привлек в Россию емкий и ранее почти закрытый для них рынок сбыта. В начале 1990-х годов казалось, что российский рынок авиатехники и авиаперевозок в недалеком будущем выйдет из кризиса и будет развиваться быстрыми темпами. Крупные западные фирмы стремились закрепиться на нем, организация СП считалась весьма перспективной в условиях встречного стремления российских предприятий к сотрудничеству и деклараций российского правительства о поддержке проектов оборонных предприятий с потенциальными зарубежными партнерами.

Кроме того, некоторые страны Запада выражали намерения выделить для содействия конверсии в России существенные финансовые средства, которые должны были пойти на поддержку совместных проектов оборонных предприятий и их западных партнеров. Средства на эти цели, хотя и не в первоначально запланированных объемах, выделялись в рамках правительственных и межгосударственных программ (программа «Нанна-Лугара» в США, западноевропейская программа TACIS и др.). Это стимулировало западные компании участвовать в программах содействия конверсии в России. Их также интересовали ранее закрытые для внешнего мира технологии, накопленные российской авиационной промышленностью за долгие

годы ее изолированного развития, а также научный и инженерно-технический персонал авиационных предприятий. Доступ к ним, облегченный кризисным состоянием отрасли, зарубежные компании рассматривали как способ приобрести конкурентные преимущества.

То есть первоначальные ожидания обеих сторон от реализации совместных программ и проектов не совсем совпадали. Возможно, поэтому после повышенной активности начала 1990-х годов в создании совместных предприятий наступил период осознания рыночных и экономических реалий. Большинство СП, созданных без глубокой проработки экономической целесообразности этого шага и адекватного прогноза развития условий ведения бизнеса в России, прекратило свое существование.

В 1998 году наступил новый этап в истории немногочисленных сохранившихся авиастроительных СП. Они оказались в новой правовой ситуации в связи с тем, что вступил в силу Закон «О государственном регулировании развития авиации», согласно которому, как уже говорилось, доля иностранных участников в акционерном капитале авиационной организации не могла превышать уровень 25% минус 1 акция и иностранные граждане не могли входить в органы ее управления. В мае 2002 года этот запрет в более жесткой формулировке был продублирован в Положении о лицензировании деятельности по разработке, производству, ремонту и испытаниям авиационной техники³⁵. Разработчики этих документов стремились не допустить недружественной скупки крупных пакетов акций предприятий авиационной промышленности, но, не выделив категорию СП, созданных для реализации совместных проектов, они де-факто поставили барьер для их существования.

Отсутствие возможности иметь в акционерном капитале совместного предприятия даже блокирующий пакет и запрет на представительство в органах его управления категорически не устраивали зарубежных участников авиастроительных альянсов, что приводило к закрытию СП. Так прекратило свою деятельность, к примеру, российско-западноевропейское СП «Евромилл», образованное в 1994 году для создания среднего транспортного вертолета Ми-38 с зарубежной комплектацией. В этом закрытом акционерном обществе равные доли были у Московского вертолетного завода имени М.И. Миля, Казанского вертолетного завода и западноевропейской

³⁵ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2002 года № 346.

вертолетостроительной компании Eurocopter. Когда в 1998 году компании Eurocopter было предложено уменьшить долю в уставном капитале с 33 до 25% минус 1 акция и отозвать своих представителей из органов управления, она не согласилась и вышла из состава акционеров СП.

Выжившие международные альянсы были вынуждены идти на ухищрения или доказывать неправомочность требований этого закона по отношению к СП, созданным до его принятия. Одним из них было СП «Наука – Гамильтон Стендарт», успешно функционирующее по сей день. Оно создавалось для обеспечения теплообменниками систем кондиционирования воздуха производителей гражданских самолетов в России, но сумело так перестроить систему сбыта, что стало поставщиком теплообменников для всех крупнейших мировых производителей самолетов (Boeing, Airbus, Embraer, Bombardier). Запрет на создание СП с иностранным пакетом больше блокирующего был отменен лишь в 2008 году.

Структурные преобразования

Для 1990-х годов характерны два противоположных вектора структурных преобразований – дезинтеграция и создание интегрированных структур.

Дезинтеграция. Дезинтеграции авиационного комплекса способствовала приватизация, в ходе которой ОКБ, сборочные заводы и основные поставщики комплектующих акционировались отдельно. Кроме того, вокруг основных предприятий продолжали создаваться дочерние структуры, пользовавшиеся ресурсами материнской компании. Характерный пример – АО «Передовые технологии Сухого» (ПТС), позднее – ЗАО «Передовые технологии самолетостроения». Компания была образована в начале 1990-х годов для выделения бизнеса по разработке и производству легких спортивных самолетов Су-26, Су-29 и Су-31. ОКБ Сухого и АО «ПТС» находились в тесной связи. Дочерним предприятием фактически руководил генеральный директор ОКБ, являясь одновременно его основным акционером. Предприятие размещалось в одном здании с головным ОКБ, сборка самолетов велась на опытном производстве ОКБ, а конструкторская документация на спортивные самолеты была передана из головного ОКБ дочернему предприятию приказом генерального директора. Другой пример: при ОКБ Туполева было образовано дочернее предприятие, которое

за плату продлевали ресурсы самолетов Ту-154, во множестве находившихся в эксплуатации по всему миру.

То, что дезинтеграция не позволяет обеспечить конкурентоспособность отрасли, стало очевидным уже в первой половине 1990-х годов. Однако естественных в условиях развитой рыночной экономики слияний и поглощений не происходило – новые собственники и менеджеры предприятий к этому не были готовы. Первое время инициатива по интеграции исходила от органов государственного управления, но их слабость не способствовала скорости интеграции.

Интеграция. Осознание необходимости организации в отрасли интегрированных структур совпало с развернувшейся в стране кампанией по созданию финансово-промышленных групп (ФПГ). ФПГ рассматривались в том числе как инструмент преодоления дефицита бюджетного финансирования промышленных программ и проектов за счет создания интегрированных структур, объединявших промышленные предприятия и финансовые институты. Старт созданию ФПГ был дан 5 декабря 1993 года Указом Президента РФ «О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации» № 2096. Указ определил сущность и особенности ФПГ как совокупности юридических лиц, образующих эффективную и устойчивую кооперацию, направленную на развитие приоритетных направлений промышленного производства. Для стимулирования создания ФПГ в Указе, а затем и в Законе «О финансово-промышленных группах» от 30 ноября 1995 года участникам этих объединений были обещаны льготы и преференции, которые на практике так и не были предоставлены.

Кампания создания ФПГ не обошла стороной и авиационную промышленность. Указом Президента РФ от 18 мая 1995 года № 496³⁶ была сформирована ФПГ «Российский авиационный консорциум». Она объединила разрабатывающие и серийные самолетостроительные комплексы (ульяновский авиационный промышленный комплекс «Авиастар» и Авиационный научно-технический комплекс имени А.Н. Туполева), двигателестроительные предприятия («Пермские моторы» и «Авиадвигатель»), компании, эксплуатирующие самолеты («Аэрофлот» и Научно-производственный центр «Универсал») и финансовую организацию (Промстройбанк). Доля каждого участника в уставном капитале составляла 15%, и только

³⁶ Указ Президента РФ «О финансово-промышленной группе “Российский авиационный консорциум”» от 18 мая 1995 года № 496.

Промстройбанка – 10%³⁷. Ставилась цель создать и продвигать на рынок при содействии «Аэрофлота» как стартового заказчика самолеты нового поколения Ту-204, Ту-334, Ту-330, Ту-230. Планировалось оснащать их двигателями, преимущественно создаваемыми Пермским моторостроительным комплексом.

Однако вскоре стала ясна искусственность такого объединения. «Аэрофлот» вышел из ФПГ, Центральный банк аннулировал лицензию Промстройбанка, а предприятия осознали эфемерность планов получения внебюджетного финансирования в объеме, достаточном для ускоренной доработки существующих и разработки новых самолетов, подготовки производства, массового выпуска и сбыта. В 1996 году ФПГ, даже частично не реализовав своих планов, была преобразована в акционерное общество, довольно мелкое.

Несмотря на то, что надстроечные структуры типа ФПГ не показали жизнеспособность, актуальность создания интегрированных структур не уменьшилась – наоборот, с течением времени она все возрастала. Разработанная в 1997 году третья по счету Федеральная целевая программа стала не просто программой конверсии, а «Программой реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998–2000 годы»³⁸. В 1998 году правительство одобрило «Концепцию реструктуризации российского авиапромышленного комплекса»³⁹, в которой предусматривалось создание по итогам реструктуризации отрасли «не более пяти-шести» отраслевых корпораций, образованных для продвижения на рынок определенных семейств самолетов и вертолетов. Любопытно, что в ранней редакции Концепции предусматривалось создание двух-трех интегрированных структур, а в окончательной версии (явно не без влияния руководства основных предприятий отрасли) их оказалось шесть, названия которых без труда угадывались – «Туполев», «Ильюшин», «Сухой», «Микоян», «Миль», «Камов». Появившиеся после этого первые проекты создания интегрированных структур укладывались в рамки именно такой концепции формирования структуры отрасли.

Результаты российской авиастроительной отрасли к концу 1990-х годов трудно признать успешными. Конверсия, приватизация,

³⁷ Финансово-промышленные группы Российской Федерации. М.: Межведомственный аналитический центр, 1996.

³⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 года № 625.

³⁹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 года № 294.

либерализация экономической деятельности, структурные преобразования не остановили негативных тенденций, наметившихся в конце 1980-х годов. Авиационная промышленность, особенно в гражданском сегменте, находилась в глубоком системном кризисе.

По формальным признакам авиапромышленность после начала рыночных реформ была объектом повышенного внимания со стороны органов государственного управления. Вот только проводимая экономическая политика не отличалась ни эффективностью, ни реалистичностью. Сочетание слабого государственного управления и влияния отраслевого лобби сводило ее преимущественно к принятию многочисленных постановлений, планов и программ, предусматривавших продолжение советской практики государственного субсидирования. Соответственно, главной целью разобщенных экономических субъектов отрасли было стремление получить доступ к дотационному каналу государственного финансирования, а не завоевать конкурентные позиции на авиационном рынке. Скудность этого источника и отсутствие эффективной политики управления привели к существенному ослаблению отрасли даже по сравнению с началом 1990-х годов.

Однако возможности возрождения отрасли не были утрачены безвозвратно, что и обеспечило в 2000-е годы некоторый подъем производства и основу для дальнейшего реформирования.

2000-е годы

В 2000-е годы объем производства продукции авиационной промышленности стал год от года расти, чему способствовали общий рост экономики и связанная с ним возможность увеличения бюджетного финансирования отрасли. Дезинтеграция авиастроительных предприятий была остановлена. Давно ожидаемое объединение предприятий отрасли привело к возрастанию роли государства в качестве собственника авиастроительных активов, что фактически означало частичную ренационализацию отрасли.

Структура государственных ведомств, в управлении которых находились предприятия отрасли и их объединения, как и в 1990-е годы, продолжала меняться. Так, до 2004 года авиационная промышленность находилась под управлением Российского авиационно-космического агентства. В ходе административной реформы 2004 года

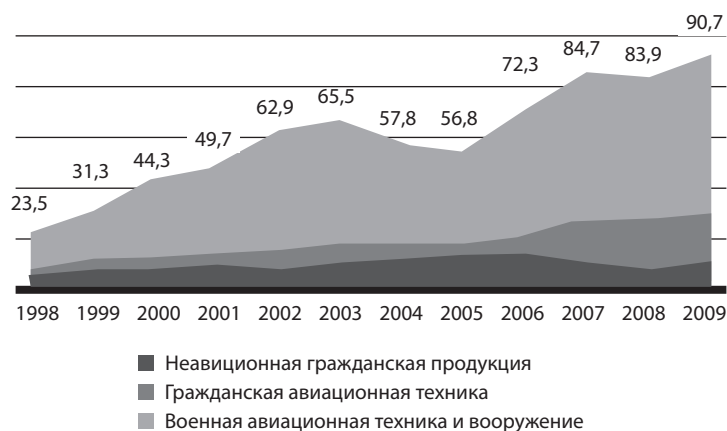
оперативное руководство отраслью доверили вновь образованному Федеральному агентству по промышленности – Роспрому, а разработку промышленной политики – обновленному Минпромэнерго России. Искусственно сформированное (по крайней мере, в части авиастроения) двоевластие с фактическим дублированием управленческих функций закончилось в 2008 году, когда Роспром был ликвидирован, а государственное управление авиастроительным комплексом перешло к реформированному Министерству промышленности и торговли (Минпромторгу России), в составе которого был образован специализированный Департамент авиационной промышленности (как результат разукрупнения Департамента оборонных отраслей промышленности).

Производство и поставка авиатехники на рынок в 2000-е годы

Положительная динамика выпуска авиатехники, начавшаяся после дефолта 1998 года, сохранялась все последующее десятилетие (рис. 5, за точку отсчета взят уровень производства 1992 года в стоимостном выражении). Начав подъем с 23,5% объема производства 1992 года, в 2009 году отрасль только приблизилась (90,7%) к уровню производства первого года экономических реформ.

Восходящий тренд сохранялся благодаря увеличению производства как военной, так и гражданской продукции, хотя доля военной превалировала в структуре производства весь рассматриваемый период. Такая структура выпуска обеспечивалась в основном благодаря экспортным поставкам военной авиатехники. Временное их снижение в 2004–2005 годы сразу вызвало провал в общей динамике производства, что, впрочем, не изменило в целом положительную динамику доходов отрасли в последнее десятилетие.

Экспорт военной авиатехники рос во многом благодаря поставкам самолетов фронтовой авиации Су-30 в различных модификациях. Главными их потребителями оставались Китай и Индия. Но, в отличие от 1990-х годов и более раннего периода, эти страны начали переходить от приобретения готовых самолетов к закупкам технологических комплектов для лицензионной сборки на своей территории. Новыми крупными импортерами готовых самолетов Су-30 в 2000-х годах стали Алжир (28 самолетов), Венесуэла (24 самолета) и Малайзия (18 самолетов). Небольшие партии этих самолетов заказывали и другие страны.



Источник: НИИ экономики авиационной промышленности.

Рисунок 5. Динамика относительного изменения выпуска в стоимостном выражении, приведенная к сопоставимым ценам, 1992 год = 100%

В отдельные годы производство тяжелых истребителей Су-27 и Су-30 доходило до 50 самолетов в год⁴⁰.

В начале 2000-х годов возобновился (после паузы в конце 1990-х годов) экспорт истребителей МиГ-29. Все началось с поставок небольших партий в Судан, Бангладеш, Мьянму и Эритрею. В 2004 году был заключен важный контракт с Индией на разработку и производство 16 самолетов МиГ-29К в модификации корабельного базирования. Этот контракт стал частью более широкой сделки по приобретению у России модернизированного авианосного крейсера «Адмирал Горшков» (новое название — «Викрамадитья»). Первый полет самолета МиГ-29К состоялся в 2007 году, его производство было организовано на новой производственной площадке⁴¹ — авиазаводе в подмосковных Луховицах в расчете на продолжение поставок в Индию (для оснащения авианосца уже собственной постройки) и на начало поставок по гособоронзаказу для авиации Военно-морского флота России.

⁴⁰ Военно-техническое сотрудничество с зарубежными странами. Анализ рынков. М.: Наука, 2008.

⁴¹ Ранее самолеты МиГ-29 производились в Москве (МАПО) и в Нижнем Новгороде (авиазавод «Сокол»).

С экспортом самолетов МиГ-29 был связан прецедент возврата уже поставленной авиатехники. Контракт с Алжиром на поставку 34 истребителей МиГ-29 был заключен в 2006 году. В 2007 году, получив первые 15 машин и обнаружив факты комплектации самолетов бывшими в употреблении узлами, Алжир приостановил контракт. В 2008 году истребители были возвращены России. Предположительно, возвращенные самолеты были отремонтированы и поступили на вооружение ВВС.

Еще одной серьезной неудачей системы экспортных поставок военной авиатехники стал отказ от выполнения контракта на поставку в Китай 34 тяжелых военно-транспортных самолетов Ил-76 и четырех самолетов-заправщиков на их базе (Ил-78), подписанного в сентябре 2005 года. Уже после заключения Рособоронэкспортом контракта выяснилось, что ташкентский завод ТАПОиЧ, на котором должны были собираться самолеты, не в состоянии выполнить условия контракта. Это стало очередным поводом для принятия окончательного решения о переносе производства самолета Ил-76 в Ульяновск («Авиастар-СП»)⁴².

Государственный оборонный заказ для авиапромышленности сводился преимущественно к модернизации самолетов. Что касается поставок вновь произведенной авиатехники для оснащения Вооруженных сил, то заключенные в начале 2000-х годов контракты стали выполняться только после 2005 года, причем с существенными задержками. Речь прежде всего идет о контрактах на поставку учебно-боевых самолетов Як-130 и фронтовых бомбардировщиков Су-34 (модификация Су-27). Первый Су-34⁴³ был официально передан ВВС в августе 2007 года. На конец 2009 года в летных испытаниях, проводимых в Липецком центре боевого применения и переучивания летного состава, участвовали 4 самолета Су-34⁴⁴. В строевые части ВВС к этому времени самолет еще не поступил, вопреки ранее обнародованным планам. Также задерживались поставки ВВС серийных образцов самолетов Як-130⁴⁵ — первого военного самолета, полностью разработанного в новой России (ранее модернизировались самолеты, разработанные в советский период).

⁴² <http://news.mail.ru/economics/2249011>

⁴³ Производится Новосибирским авиационным производственным объединением имени В.П. Чкалова.

⁴⁴ <http://vpk.name.ru> 29.09.2009/

⁴⁵ Производится нижегородским авиастроительным заводом «Сокол».

Коренной перелом в заказах на авиатехнику по государственному оборонному заказу произошел лишь летом 2009 года, когда на авиационно-космическом салоне МАКС-2009 между ВВС России и компанией «Сухой» был подписан контракт на сумму свыше 80 млрд рублей на поставку 64 фронтовых истребителей (48 – Су-35, 12 – Су-27СМ, 4 – Су-30М2)⁴⁶.

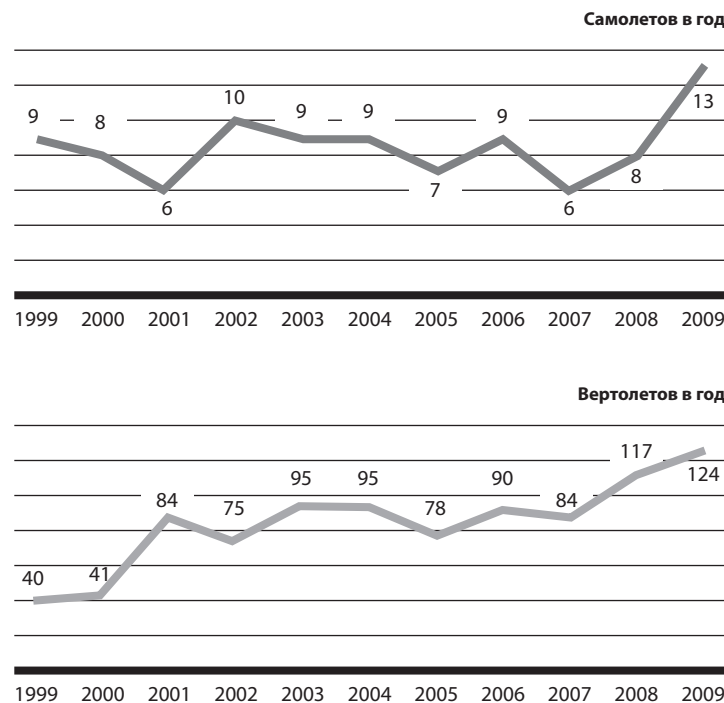
Два соперничающих друг с другом вертолетостроительных комплекса Миля и Камова в 2000-е годы вошли с конкурирующими программами создания боевых вертолетов Ми-28 и Ка-50/52. В 2003 году Минобороны по конкурсу выбрало для закупок по гособоронзаказу вертолет Ми-28. Одновременно было решено закупить в небольшом количестве вертолет Ка-50 «Черная акула» и его двухместную модификацию Ка-52 «Аллигатор». Масштабные госзакупки боевых вертолетов до 2009 года так и не начались. Экспортные поставки военных вертолетов обеспечиваются в основном за счет выпуска модифицированных вариантов вертолетов предыдущих поколений – Ми-8 (в экспортном обозначении Ми-17), а также Ми-24 и его современной модификации Ми-35.

Выпуск гражданских вертолетов за 1999–2009 годы вырос в 3 раза – с 40 до 124 (рис. 6). А в производстве гражданских самолетов ожидавшегося перелома так и не произошло, они по-прежнему выпускались в единичных экземплярах⁴⁷. Но причины изменились (напомним: в 1990-х годах это объяснялось избыточностью авиапарка российских авиакомпаний, возникшей в результате резкого сокращения авиаперевозок и масштабного возврата в страну самолетов советского производства). В 2000-е годы внутренний рынок пассажирских авиаперевозок, на обеспечение которого в первую очередь рассчитывали производители отечественной авиатехники, не сокращался, а рос – в среднем около 11% в год, что существенно превосходило средний темп развития мирового рынка. Авиаперевозки российских авиакомпаний за 2000–2008 годы выросли в 2,5 раза – с чуть более 20 млн до почти 50 млн пассажиров в год (рис. 7).

Но отечественная авиапромышленность не сумела воспользоваться этим окном возможностей. Она уступила внутренний

⁴⁶ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1224017>

⁴⁷ Расхождения в данных по ежегодным поставкам гражданских самолетов в различных источниках объясняются особенностями методик подсчета (дата завершения производства или дата поставки в авиакомпанию).

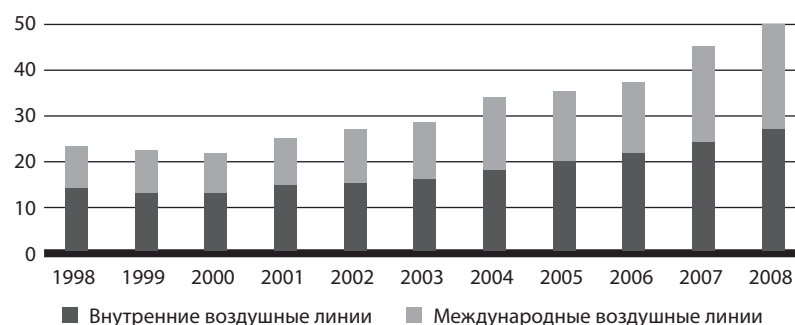


Источники: НИИ экономики авиационной промышленности, Межведомственный аналитический центр.

Рисунок 6. Выпуск гражданских самолетов (без легких) и вертолетов в 1999–2009 годах, штук

рынок зарубежным производителям – в основном компаниям Boeing и Airbus. За 2000–2008 годы в российские авиакомпании со все возрастающим ежегодным темпом было поставлено около 280 магистральных пассажирских самолетов иностранного производства (рис. 8). При этом авиапромышленность не получила в обмен на уступку внутреннего рынка офсетные компенсации (весьма распространенные в мировой практике) в виде загрузки национальных авиастроительных мощностей.

Государство по-прежнему играло существенную роль в обеспечении заказами даже незначительного (единичного) производства гражданских самолетов. Так, из восьми самолетов Ил-96, произведенных



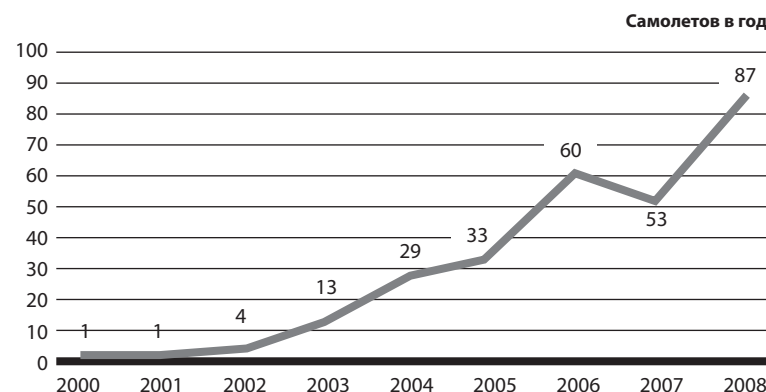
Источник: Транспортная клиринговая палата.

Рисунок 7. Динамика пассажирских авиаперевозок в России в 1998–2008 годах, млн человек

и поставленных в 2000–2009 годах, три были направлены в специальный летный отряд «Россия» по госзаказу управления делами президента, производство еще трех машин для Кубы было профинансировано из средств синдицированного кредита – по существу, государственных банков (Внешторгбанк, Внешэкономбанк и Росэксимбанк), обеспеченного 100%-ми государственными гарантиями. Поставка в 2004 году в авиакомпанию «КрасЭйр» двух самолетов Ил-96 по схеме лизинга состоялась только благодаря наполнению уставного капитала лизингодателя («Ильюшин Финанс Ко») из бюджетных средств и частичной компенсации (тоже за счет бюджета) лизинговых платежей лизингополучателя.

Аналогичная господдержка была предоставлена при продвижении на рынок самолетов семейства Ту-204/214. Производство в Казани самолетов Ту-214 частично обеспечивалось заказами администрации президента – сначала самолетов в пассажирской модификации, а затем специальных самолетов на платформе Ту-214. С 2007 года начались поставки на Кубу изготовленных в Ульяновске самолетов Ту-204 в грузовой и пассажирских модификациях, производство которых финансировалось по схеме, отработанной на сделке с самолетами Ил-96.

Поставки самолетов Ту-204 на Кубу несколько оживили финальное производство на ульяновском «Авиастаре-СП». Однако не кубинские, а внутренние заказы, размещаемые по схеме поддерживаемого государством лизинга, стали определяющими в производстве



Источник: Государственный НИИ гражданской авиации.

Рисунок 8. Динамика поставок российским авиакомпаниям магистральных самолетов зарубежного производства, штук

самолетов Ту-204 в истекшем десятилетии. Небольшие партии самолетов Ту-204 были поставлены в авиакомпании «Владивосток-Авиа» (шесть самолетов в укороченной модификации Ту-204-300), а также чартерному российскому авиаперевозчику Red Wings (восемь самолетов в модификации Ту-204-100В). Именно эта авиакомпания в 2009 году обнародовала и инициировала публичное обсуждение проблем надежности самолетов Ту-204 и низкого уровня их послепродажного обслуживания⁴⁸.

В 2008 году состоялось заметное событие: грузовой самолет семейства Ту-204/214, оборудованный двигателями Rolls-Royce, авионикой Honeywell и «английской» кабиной (модификация Ту-204-120СЕ), был сертифицирован по нормам Европейского агентства по авиационной безопасности (EASA). Процесс сертификации тянулся с 1998 года. Получение европейского сертификата сделало возможным поставку в Китай первого самолета в модификации Ту-204-120СЕ, поскольку наличие такого сертификата было обязательным требованием китайского заказчика, который в 2001 году разместил заказ на пять таких самолетов (плюс опцион еще на 10 самолетов). По состоянию на конец 2009 года эксплуатация самолета

⁴⁸ Ведомости. 28 сентября 2009 года. № 182 (2452).

не начата ввиду претензий заказчика к самолету и системе его послепродажного обслуживания. Соответственно, поставка других заказанных Китаем самолетов была отложена⁴⁹.

Следует отметить, что это была уже вторая попытка организовать экспортные поставки самолетов Ту-204 с иностранными двигателями и авионикой (модификация Ту-204-120). До этого пять таких самолетов уже было поставлено в Египет в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Но эта сделка выходила за рамки обычной коммерческой деятельности. Ее организовали и провели крупный египетский бизнесмен Ибрагим Камаль и созданная им лизинговая компания Sirosso Aerospace Int.⁵⁰ Компания Sirosso профинансировала достройку самолетов из запаса, созданного на Ульяновском заводе в советское время, поставку зарубежных комплектующих, сертификацию модификации по российским нормам летной годности и работы по признанию этих норм в Египте, организацию авиакомпании Air Cairo, которой были поставлены самолеты, а также содержание в Египте российских экипажей и техников. И даже погашала долги Ульяновского завода по коммунальным платежам. Все это делалось в обмен на эксклюзивные права, предоставленные ей российским правительством, на продвижение на мировой рынок самолетов Ту-204 в зарубежной комплектации. Компания Sirosso рассчитывала на массовый спрос на эти самолеты, однако ее надежды не оправдались. На конец 2009 года Китай был единственным заказчиком на модификацию Ту-204-120. С середины десятилетия перспективы продвижения самолетов семейства Ту-204/214 на рынок связывают с новой модификацией Ту-204СМ, в которой основной инновацией является двигатель ПС-90А2, модернизированный в рамках совместного проекта Пермского моторостроительного комплекса и американской компании Pratt & Whitney. Двигатель получил сертификат в декабре 2009 года⁵¹.

Заслуживает внимания развертывание на двух производственных площадках в России лицензионного производства и поставок на внутренний рынок самолетов, разработанных на Украине (АНТК имени Антонова). Одной из сборочных площадок стал самарский

⁴⁹ Пресс-конференция президента ОАО «Туполев» А. Бобрышева // АвиаПорт.Ру 29 декабря 2009 года.

⁵⁰ Ссылка на интервью И. Камала «Коммерсанту» в ежегоднике БЭА.

⁵¹ <http://www.avia.ru/pr/?id=17443>

авиационный завод «Авиакор»⁵², который после многолетней организации выпуска начал единичное производство турбовинтового пассажирского самолета Ан-140. В 2006–2009 годах авиакомпания «Якутия» при посредничестве «Финансовой лизинговой компании» было поставлено три первых серийных самолета.

Другая площадка появилась в Воронеже на мощностях ВАСО, где началось производство регионального реактивного самолета Ан-148. Первые два самолета были поставлены авиакомпании ГТК «Россия» в 2009 году при посредничестве лизинговой компании «Ильющин Финанс Ко». Этот факт заслуживает внимания хотя бы потому, что поставки Ан-148 начались раньше, чем поставки другого регионального самолета SSJ-100, который является продуктом наиболее амбициозного гражданского авиастроительного проекта в постсоветской России.

В то незначительное число произведенных и поставленных на внутренний рынок в 2000-е годы гражданских самолетов вошли и самолеты старого поколения. Так, самарский «Авиакор» за 2000–2007 годы собрал и поставил заказчикам четыре самолета Ту-154М, а Саратовский авиационный завод за 2000–2004 годы – пять самолетов Як-42. Кроме того, за 2000–2008 годы около 100 пассажирских самолетов предыдущего поколения, от эксплуатации которых отказались иностранные авиакомпании, было реимпортировано в Россию.

Таким образом, ожидавшийся в 1990-е годы прорыв российских производителей гражданских самолетов на внутренний и мировой рынки пока не состоялся. Стало очевидно, что самолеты, разработанные в 1980-е годы (прежде всего Ту-204/214, Ил-96), не могут обеспечить достижение стратегических целей развития отечественной авиапромышленности. Поэтому в 2000-е годы были начаты проекты и программы, направленные на создание продуктов, в большей степени отвечающих современным требованиям мирового рынка гражданской авиационной техники.

Программы и проекты создания и продвижения на рынок перспективной авиатехники

В 2004 году в рамках дискуссии об использовании Стабилизационного фонда для увеличения бюджетного финансирования реального сектора экономики правительство дало старт кампании

⁵² Входит в холдинг «Русские машины», объединяющий машиностроительные активы группы «Базовый элемент».

разработки отраслевых стратегий. На увеличение бюджетного финансирования могли претендовать отрасли, которые представят внятные стратегии развития в рамках популярной на тот момент парадигмы «частно-государственного партнерства». В кампанию включилась и авиационная промышленность. К концу года была разработана «Стратегия развития авиационной промышленности до 2015 года», которая после обсуждений и одобрений на заседаниях правительства и Госсовета была утверждена 20 апреля 2006 года приказом министра промышленности и энергетики⁵³. Стратегия определила продуктовую политику отрасли на среднесрочную перспективу и наметила направления ее структурных преобразований. В продуктовой части Стратегия в основном предусматривала продолжение ранее начатых программ и проектов, в структурной части – создание интегрированных структур в авиастроительных подотраслях, прежде всего в самолетостроении, вертолетостроении и двигателестроении. Как и ожидалось, принятие Стратегии помогло увеличить бюджетное финансирование отраслевых программ.

В военном сегменте основной в 2000-х годах стала программа разработки истребителя нового (пятого) поколения, обычно называемого перспективным авиационным комплексом фронтовой авиации (ПАК ФА). Работы по его созданию проводились и ранее, но экспериментальные самолеты, построенные в ОКБ Микояна (МиГ 1.44) и ОКБ Сухого (Су-47 «Беркут»), стали скорее «демонстраторами технологий», чем опытными образцами боевых машин нового поколения. Оба ОКБ претендовали на дальнейшее финансирование их работ, однако победу в конкурсе на создание ПАК ФА, проведенном Минобороны в 2002 году, одержал авиастроительный комплекс Сухого. Проект ПАК ФА оказался, пожалуй, наиболее крупным по объему финансирования проектом российской авиапромышленности 2000-х годов, во всяком случае, в его военном сегменте.

Параллельно с разработкой этого самолета ОКБ Сухого занималось глубокой модернизацией своей основной боевой машины Су-27, создав фронтовой бомбардировщик Су-34 и многофункциональный истребитель Су-35. Последний считается самолетом поколения «4++», то есть переходной машиной между истребителями четвертого и пятого поколений. Летные испытания истребителя Су-35 начались в феврале 2008 года⁵⁴.

⁵³ <http://www.minprom.gov.ru/activity/avia/strateg/0>

⁵⁴ <http://army.lv/ru/su-35/1939/17131>

Заслуживают внимания проекты, нацеленные на возрождение национальной независимости в создании военно-транспортных самолетов. Авиастроительный комплекс «Ильюшин» стал головным в стране по военно-транспортной тематике, проводил программы создания легкого и среднего военно-транспортных самолетов, организовал перенос на территорию России производства тяжелого военно-транспортного самолета Ил-76 с одновременной модернизацией технического лица этого самолета.

Особый интерес представляет проект создания многоцелевого транспортного самолета (МТС), поскольку он реализуется в кооперации с Индией. Это первая попытка организации проекта военно-технического сотрудничества, в котором Россия не является экспортером вооружений или результатов военных НИОКР, а выступает в роли партнера по международному сотрудничеству в разработке, производстве и продвижении на рынок совместно созданного военного самолета. В 1998 году индийское правительство выбрало авиастроительный комплекс «Ильюшин» в качестве партнера национальной авиастроительной корпорации Hindustan Aeronautics Ltd. (HAL) по реализации совместного проекта на базе находившегося в то время на начальном этапе эскизного проектирования среднего военно-транспортного самолета Ил-214. Российская сторона, беря на себя обязательства участия в совместном проекте полного цикла и его финансирования в равных с индийской стороной долях, шла на определенные политические, правовые и финансовые риски. Во-первых, отсутствовало нормативно-законодательное обеспечение реализации совместных военно-технических проектов полного цикла. Во-вторых, в Государственной программе вооружений не была предусмотрена разработка такого среднего военно-транспортного самолета, поэтому требовалось привлечь внебюджетные средства, что создавало прецедент в производстве вооружения и военной техники.

В 2000 году частная корпорация «Иркут» решила присоединиться к проекту в качестве соинвестора и соразработчика, стремясь создать стратегический альянс с корпорацией HAL – ключевым игроком на бурно развивающемся рынке Азиатско-Тихоокеанского региона. Альянс должен был базироваться на успешном проекте Су-30МКИ, получить развитие в рамках проекта МТС, за чем могло последовать вхождение в акционерные капиталы друг друга⁵⁵.

⁵⁵ В период наиболее активной работы корпорации «Иркут» в проекте МТС обсуждалось ее участие в приватизации HAL.

Корпорация «Иркут» предложила правительству своеобразный компромисс. Она финансирует российскую долю проекта МТС⁵⁶ (на его реализацию деньги в бюджете предусмотрены не были) и предоставляет конструкторскую базу в поддержку ослабевшему конструкторскому потенциалу комплекса «Ильюшин». Для этого корпорация поглотила частное КБ «Авиастеп», превратив его в свое дочернее предприятие «Иркут-Авиастеп». А после того, как корпорация приобрела частное ОКБ Яковлева, в проекте МТС начали использоваться его конструкторские мощности.

От правительства взамен требовалась государственная поддержка инициативы корпорации «Иркут», состоящая в отказе от некоторых догм системы военно-технического сотрудничества. Предлагалось, во-первых, снять запрет на ведение всех видов военно-технического сотрудничества предприятиями с долей государства в структуре акционерного капитала менее 51% (фактически на участие частного капитала в реализации таких проектов), во-вторых, отказаться от посредничества Рособоронэкспорта, в-третьих, получить от Минобороны юридически оформленные обязательства закупить определенную партию самолетов МТС в случае выполнения выданного им технического задания (необходимо для получения кредита на приемлемых условиях), в-четвертых, закрепить за корпорацией «Иркут» права собственности на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет ее собственных или привлеченных ею средств.

В марте 2004 года вышли распоряжения президента и правительства, в которых наиболее острые вопросы, поставленные корпорацией «Иркут», не были учтены. В 2005 году корпорация вышла из проекта МТС. Российская сторона потеряла источник финансирования проекта, стоимость которого к тому времени оценивалась в 600 млн долларов.

Два года ушло на поиск выхода из сложившегося положения и согласование с индийской стороной найденного решения: «российская сторона финансирует проект за счет средств возврата индийского долга Российской Федерации», что было зафиксировано в подписанном в ноябре 2007 года межправительственном соглашении. Но при обсуждении бюджета на 2009 год выяснилось, что, во-первых, непонятно, как эти бюджетные доходы (возврат госдолга) перевести

⁵⁶ В первые годы реализации проекта требуемый объем инвестиций оценивался в 310 млн долларов.

в бюджетные расходы (финансирование НИОКР), во-вторых, развернулась межведомственная дискуссия о схеме финансирования российских участников проекта МТС.

В гражданском сегменте продолжением «Программы развития гражданской авиационной техники России до 2000 года» стала Федеральная целевая программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года»⁵⁷. От предшественницы она унаследовала амбициозную цель создания конкурентоспособной авиационной техники для поставок на внутренний и внешний рынки, множественность включенных в нее проектов и оптимизм в отношении роста рынка сбыта отечественной авиатехники. В новую программу вошли 25 проектов создания и модернизации авиационной техники (16 самолетостроительных и 9 вертолетостроительных), 27 проектов двигателестроения и около 20 проектов создания бортового радиоэлектронного оборудования, обширный перечень мероприятий по техническому перевооружению и развитию производства, по перспективным НИОКР. В период до 2015 года планировалось обеспечить продажи отечественной гражданской авиационной техники в России и на экспорт на сумму около 1 трлн рублей. Для этого, согласно Программе, российские авиакомпании должны были приобрести 1400 самолетов и 1150 вертолетов, а общий объем производства с учетом государственных нужд и поставок на экспорт предполагался в объеме 2800 самолетов и 2200 вертолетов.

Новым аспектом ФЦП стало то, что по нескольким включенным в нее проектам создания воздушных судов разработчики (получатели бюджетных средств) не были определены априори и должны были выбираться по конкурсу. В середине 2002 года Росавиакосмос объявил конкурсы на создание двух новых самолетов – регионального и ближне-среднего магистрального (БСМС).

Объявление конкурса на разработку нового регионального самолета, строго говоря, противоречило первоначальному варианту Программы, согласно которому конкурс должен был быть объявлен только в 2005 году после сертификации находящегося в то время в разработке малого регионального самолета Ту-324, о чем уже шла речь. Однако, несмотря на негативную реакцию властей Татарстана, участвовавших в финансировании проекта Ту-324, и сторонников «туполевской» продуктовой линейки (Ту-324, Ту-334, Ту-204/214) как

⁵⁷ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2001 года № 728.

магистральной линии развития модельного ряда гражданских самолетов в России, конкурс состоялся. Победу в нем, как и ожидалось, одержал проект создания самолета RRJ58 авиастроительного комплекса «Сухой». В качестве участника проекта в конкурсной заявке, вероятно, для придания ей дополнительного веса был заявлен также авиастроительный комплекс «Ильюшин».

В конкурсе по созданию БСМС победил совместный проект ОКБ Яковлева и АК «Ильюшин», основанный на проекте разработки самолета Як-242 как развитию семейства Як-42. Впоследствии из участников обоих проектов, получивших некоторое время спустя названия SSJ-100 и MC-21 и ставших основными гражданскими проектами первого десятилетия 2000-х годов, авиастроительный комплекс «Ильюшин» был исключен.

То, что проекты SSJ-100 и MC-21 стали к концу десятилетия основными, сложилось не сразу. В 2002 году абсолютный приоритет по объему финансирования получил проект завершения разработки самолета Ту-334. Этот проект, в отличие от прошлых лет, был профинансирован в запланированном объеме. Однако увеличение бюджетной поддержки не привело к развертыванию серийного производства этого самолета, о чем уже было сказано.

Постепенное перераспределение бюджетного финансирования в рамках ФЦП в пользу новых проектов не было сбалансировано. По мере продолжения программы и в результате нескольких ее корректировок, в том числе для приведения в соответствие с принятой в 2006 году отраслевой стратегией, абсолютный приоритет государственной поддержки был отдан проекту SSJ-100, реализовавшемуся в широкой международной кооперации.

Концепция создания в России регионального самолета с участием иностранных партнеров обсуждалась в авиастроительном комплексе «Сухой» с конца 1990-х годов. Первоначально проект планировалось реализовать совместно с американской фирмой Alliance Aircraft Corp., созданной выходцами из компании McDonald Douglas, незадолго до этого поглощенной компанией Boeing. Весной 2000 года на авиасалоне в Берлине IFA-2000 компания Alliance Aircraft и ОКБ Сухого подписали соглашение о совместной разработке, производстве и продвижении на рынок регионального самолета, получившего название Starliner. Для реализации проекта при ОКБ Сухого была

⁵⁸ Russian Regional Jet – российский региональный реактивный самолет.

создана дочерняя компания «Гражданские самолеты Сухого» (ГСС). Но уже осенью 2000 года ОКБ Сухого объявило о выходе из совместного проекта из-за незначительной роли, которую американская компания отводила ему в планах совместного создания самолета.

Вскоре ОКБ Сухого договорилось об участии в проекте регионального самолета с компанией Boeing, но модель сотрудничества была выбрана иная. Проект, названный RRJ, не имел статуса совместного международного проекта. Его системным интегратором стала компания ГСС, а маститый американский партнер взял на себя лишь предоставление консультационных услуг в области маркетинга, проектирования, производства и сертификации самолета, работы с поставщиками систем и послепродажную поддержку. Важность консультационной поддержки определялась тем, что RRJ (после изменения названия – SSJ-100) стал первым в истории российской гражданской авиапромышленности самолетом, проектирование которого велось в международной кооперации с будущими поставщиками самолетных систем. Кроме того, в процессе проектирования были проведены многочисленные консультации с потенциальными заказчиками самолета.

С ноября 2003 года начал работать консультационный совет отечественных и зарубежных авиаперевозчиков и лизинговых компаний, который уточнял рыночные требования к самолету. В сентябре 2004 года компания ГСС подала заявку на участие в тендере «Аэрофлота» на поставку регионального самолета, который и выиграла впоследствии.

Параллельно с конструкторскими работами велось технологическое перевооружение производителей самолета (прежде всего КнАПО). Первый образец самолета SSJ-100, предназначенный для статических испытаний, был изготовлен в 2006 году, в начале 2007 года его уже испытывали в ЦАГИ по программе сертификации. Первый летный образец участвовал в церемонии выкатки в сентябре 2007 года, а в мае 2008 года состоялся его первый полет.

Объемы бюджетного финансирования проекта в рамках ФЦП, которое осуществлялось с 2003 года, не могли, да и не должны были покрыть всех затрат на разработку самолета. Руководству проекта SSJ удалось организовать беспрецедентно широкий для России набор инструментов финансирования разработки и технологической подготовки производства самолета SSJ-100. Помимо прямых государственных ассигнований на НИОКР, удалось задействовать риск-разделенное партнерство с компанией PowerJet – разработчиком

и поставщиком авиадвигателей, кредиты российских банков (ВЭБ, ВТБ, Сбербанк), в том числе с использованием механизма госгарантий⁵⁹, кредитные линии Европейского банка реконструкции и развития и Евразийского банка развития, выпуск облигаций, инвестиции в уставный капитал компании ГСС. Последний инструмент финансирования стал следствием вхождения в проект в качестве стратегического партнера итальянской компании Alenia Aeronautica. Это стало возможным после отмены существовавшего с 1998 года 25%-ного законодательного ограничения на участие иностранных инвесторов в акционерном капитале предприятия авиационной промышленности⁶⁰. Для принятия такого решения потребовалось личное участие руководителей России и Италии.

Проект SSJ-100 стал также беспрецедентным и по масштабу международной кооперации. Его участниками стало около 40 поставщиков систем, узлов и агрегатов из десяти стран мира.

На рубеже десятилетия наметилось отставание в два-три года от первоначально объявленных сроков начала коммерческих продаж. На конец 2009 года три опытных летных образца самолета все еще продолжали полеты по программе сертификации. Поставка в авиакомпанию, как было предусмотрено ФЦП, не началась. Несмотря на это, нельзя не отметить, что проект SSJ-100 уже вывел гражданский сегмент авиационной промышленности России на новую качественную ступень развития.

За рамками Федеральной целевой программы десятилетие было отмечено началом использования двух новых *инструментов государственного содействия* продвижению новой гражданской авиатехники отечественного производства на внутренний рынок — увеличения акционерного капитала авиационных лизинговых компаний и субсидирования процентной ставки банковских кредитов, привлекаемых авиа- и лизинговыми компаниями для закупок отечественных воздушных судов.

Для стимулирования авиационного лизинга правительство предусмотрело в федеральных бюджетах на 2001 и 2002 годы выделение

⁵⁹ В бюджете на 2005 год правительство получило право предоставлять государственные гарантии в объеме 2,7 млрд рублей по займам для реализации проекта создания российского регионального самолета.

⁶⁰ Закон «О государственном регулировании авиации» от 8 января 1998 года № 10-ФЗ, статья 12 (статья отменена Федеральным законом от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ).

финансирования в размере, эквивалентном 132,6 млн долларов, для активизации деятельности авиализинговых компаний. В середине 2001 года Минэкономразвития провело конкурс по отбору инвестиционных проектов лизинга воздушных судов и лизинговых компаний. Идея конкурса состояла в том, что государство купит контрольный пакет акций той лизинговой компании, которая представит на конкурс проект лизинга воздушных судов, наилучшим образом удовлетворяющий заранее определенным критериям. К ним были отнесены: доля собственных средств лизинговой компании в общем объеме необходимых для реализации проекта инвестиций, объем погашаемой задолженности завода-изготовителя по обязательным платежам в бюджеты всех уровней, количество приобретаемых лизинговой компанией воздушных судов отечественного производства и др.

Победителями были объявлены две лизинговые компании — «Ильюшин Финанс Ко» (ИФК) и «Финансовая лизинговая компания» (ФЛК), набравшие примерно одинаковое количество баллов. ИФК получила финансирование в размере, эквивалентном 80 млн долларов, для реализации проекта лизинга 10 самолетов Ил-96, ФЛК — 56,2 млн долларов для реализации проекта лизинга 10 самолетов Ту-214.

Реализация сделок по приобретению государством пакетов акций лизинговых компаний потребовала перерегистрации компаний, созданных в форме закрытых акционерных обществ, в открытые акционерные общества, их оценки⁶¹, дополнительных эмиссий акций, заключения с Минимуществом договоров на их приобретение и т.п. На это ушла вторая половина 2001 года и большая часть 2002 года.

Тем временем возникли новые проблемы. Правительство, пытаясь вывести из кризисного состояния серийный завод «Авиастар-СП», продукция которого первоначально не вошла в отобранные на конкурсе лизинговые проекты, предложило ИФК включить в ее лизинговый проект приобретение производимых на этом предприятии самолетов Ту-204. Одновременно Минфину было поручено выделить Минимуществу из федерального бюджета 1,5 млрд рублей для выкупа дополнительной эмиссии акций компании ИФК⁶². Получив эти средства, ИФК начала продолжительную договорную

⁶¹ Оценка компании ИФК иностранным аудитором уже после проведения конкурса показала, что выделяемых государством средств достаточно для выкупа только 38%-го пакета ее акций, а не контрольного, как было предусмотрено условиями конкурса.

⁶² Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2002 года № 595-р.

кампанию с потенциальными заказчиками самолетов Ту-204. Лишь в конце декабря 2002 года ИФК перечислила ВАСО первый платеж в счет погашения долгов этого предприятия, как было предусмотрено условиями конкурса. И то под жестким давлением правительства, стремившегося не допустить разворачивания забастовки трудового коллектива ВАСО в знак протеста против задержек с ожидаемым финансированием производства Ил-96 на фоне подписания «Аэрофлотом» с компанией Airbus договора на поставку крупной партии самолетов семейства А320.

Государственные расходы на субсидирование процентной ставки банковского кредита на приобретение воздушных судов впервые были предусмотрены в бюджете 2001 года. Распорядителем этих средств стал Минтранс. В том же году правительство определило порядок компенсации части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным для финансирования расходов на приобретение отечественных воздушных судов⁶³. Заключение договоров с авиакомпаниями началось в конце 2001 года. В июне 2002 года эта бюджетная поддержка авиакомпаний была дополнена возмещением части затрат на уплату лизинговых платежей за российские воздушные суда⁶⁴. На эти цели в федеральном бюджете 2002 года было предусмотрено 500 млн рублей. Бюджетные средства распределялись по конкурсу. До конца 2002 года Минтранс разрабатывал положение о конкурсе и собирал заявки претендентов. Механизм субсидирования процентных ставок и лизинговых платежей продолжает действовать.

Институциональные и структурные преобразования

В начале 2000-х годов обозначилось два подхода к структурным реформам в авиастроительном комплексе. Носителем одного из них

⁶³ Постановление Правительства РФ «О мерах государственной поддержки обновления парка морских, речных, воздушных судов и их строительства» от 9 апреля 2001 года № 278.

⁶⁴ Постановление Правительства РФ «О порядке возмещения российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда российского производства, получаемые ими от российских лизинговых компаний по договорам лизинга, а также части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2002 году в российских кредитных организациях на приобретение российских воздушных судов» от 26 июня 2002 года № 466.

были отраслевые органы государственного управления, а другого — частные структуры, сформировавшиеся в отрасли в результате институциональных и структурных реформ 1990-х годов, набравшие к началу 2000-х политический вес, накопившие опыт структурных преобразований и располагавшие финансовыми возможностями.

Государственные органы с 1998 года в соответствии с «Концепцией реструктуризации российского авиапромышленного комплекса» проводили политику на постепенное создание интегрированных структур в рамках традиционных авиастроительных комплексов. Эта политика была закреплена и ФЦП «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 годы)»⁶⁵. В ней планировалось создание интегрированных самолетостроительных комплексов «Туполев» и «Ильюшин». В комплексе «Туполев» предстояло объединить АНТК имени Туполева (ОКБ) с ульяновским, казанским, таганрогским и самарским серийными заводами, а в авиастроительном комплексе «Ильюшин» — ОКБ с воронежским и ташкентским серийными заводами. Только на втором этапе реализации Программы предусматривались дальнейшие объединения — создание двух самолетостроительных комплексов. Один из них (СВСК-1) планировался в составе авиастроительных комплексов «Туполев», «МиГ» и «Камов», другой (СВСК-2) — в составе комплексов «Ильюшин», «Сухой» и «Миль». По составу участников был виден замысел разработчиков — создать конкурирующие друг с другом многопрофильные объединения по разработке и производству военных и гражданских самолетов и вертолетов.

Опыт 1990-х годов показывал, что различные категории собственников с несовпадающими позициями и интересами по вопросам объединения, различные организационно-правовые формы намеренных к объединению предприятий, слабость и изменчивость системы государственного управления и отсутствие очевидных мотиваций руководителей предприятий сделают процесс реализации целей ФЦП бесконечным. Это стимулировало частных собственников авиастроительных активов на альтернативную инициативу создания объединенной авиастроительной компании, контролируемой частными акционерами.

Основными инициаторами выступили корпорация «Иркут», группа компаний «Каскол» и ОКБ Яковлева. Их поддержали другие

⁶⁵ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 713.

частные структуры, имевшие собственность и влияние в авиастроительной отрасли, – Национальный резервный банк с дочерней лизинговой компанией «Ильюшин Финанс Ко», компания «Волга-Днепр», частные акционеры АК «Ильюшин».

Правительство поддержало эту инициативу и решило включить в создаваемую Объединенную авиастроительную корпорацию (ОАК) государственные активы⁶⁶. Такое решение было подтверждено в «Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года», где в качестве одной из важнейших задач было определено формирование новой организационной структуры отрасли, предполагающей ликвидацию разобщенности авиастроительных комплексов и объединение авиастроительных активов и бизнесов в ограниченном числе крупных компаний (самолетостроительной, вертолетостроительной, моторостроительной и др.), способных проводить политику создания и продвижения на рынки конкурентоспособной продукции.

Процесс создания ОАК не был быстрым. Шли согласования концепции, «заинтересованные ведомства» представили свои заключения... Тем временем фактическое объединение продолжалось, в феврале 2005 года руководители компаний «Сухой», «МиГ», «Иркут», «Ильюшин», «Яковлев», «Ильюшин Финанс Ко» и «Финансовая лизинговая компания» подписали Соглашение об образовании консорциума предприятий авиастроительного комплекса. Консорциум (некоммерческое партнерство) образовал управляющую компанию для подготовки создания холдинга. Проведенная ею подготовительная работа сделала возможным подписание 20 февраля 2006 года Указа Президента РФ «Об открытом акционерном обществе «Объединенная авиастроительная корпорация» № 140, в соответствии с которым объединение самолетостроительных активов должно было проходить в два этапа.

На первом этапе в уставный капитал ОАК предусматривалось внесение в качестве вклада Российской Федерации государственных пакетов акций авиационной холдинговой компании «Сухой» и входящих в этот холдинг заводов КнАПО и НАПО, акционерного общества «Туполев», межгосударственной авиастроительной компании «Ильюшин», нижегородского авиастроительного завода «Сокол», лизинговых компаний ИФК и ФЛК, внешнеторгового объединения

⁶⁶ Решение принято на заседании правительства 26 июня 2003 года.

«Авиаэкспорт». Был определен и закрытый перечень акционерных обществ, акции которых могли быть внесены в уставный капитал ОАК в качестве вклада негосударственных акционеров. Частично это были те же компании, а частично акции ключевых авиастроительных предприятий, в структуре акционерного капитала которых не было госпакетов («Иркут», ОКБ Яковлева, ОКБ Сухого, ОКБ Бериева, заводы «Авиастар-СП», ВАСО и др.).

На втором этапе Указ предписывал акционировать федеральные государственные унитарные предприятия РСК «МиГ» и КАПО имени Горбунова с последующим внесением 100% акций каждого из них в уставный капитал ОАК в порядке оплаты государством дополнительной эмиссии.

Согласно Указу, доля государства в уставном капитале ОАК не могла быть меньше 75%. Надежды на более сбалансированное частно-государственное партнерство не оправдались. На практике доля государства еще до акционирования ФГУПов и внесения их госпакетов в уставный капитал превысила 90%.

Для оперативного управления объединенными предприятиями внутри ОАК, согласно ее концепции, создавались бизнес-единицы по направлениям деятельности. Их состав неоднократно пересматривался, и 19 ноября 2009 года совет директоров ОАК принял окончательное решение формировать три бизнес-единицы: «ОАК-Боевые самолеты», «ОАК-Коммерческие самолеты» и «ОАК-Специальные самолеты».

Аналогичные процессы интеграции прошли и в других подотраслях. Так, в декабре 2006 года было образовано ОАО «Вертолеты России»⁶⁷, в которое вошли КБ Миля, КБ Камова, Казанский вертолетный завод, «Росвертол», Кумертауское авиационное производственное объединение, Арсеньевская авиационная компания «Прогресс» и др. В апреле 2008 года была образована Объединенная двигателестроительная корпорация⁶⁸, в состав которой вошли рыбинское НПО «Сатурн», моторостроительные конструкторские бюро и заводы Перми, Самары, Уфы и др. На базе предприятий

⁶⁷ ОАО «Вертолеты России» создано как 100%-я дочерняя компания Объединенной промышленной корпорации «Оборонпром».

⁶⁸ Указ Президента РФ «О дальнейшем развитии открытого акционерного общества «Объединенная промышленная корпорация «Оборонпром»» от 16 апреля 2008 года № 497.

авиапрома, специализировавшихся в области авиационного вооружения, создана корпорация «Тактическое ракетное вооружение». А госкорпорация «Российские технологии» на базе предприятий авиаприборостроения и авиаагрегатостроения формирует приборостроительные холдинги.

В заключение отметим, что за первое десятилетие 2000-х годов облик авиационной промышленности существенно изменился. Разрозненные предприятия были собраны в крупные отраслевые корпорации, абсолютно преобладающей стала государственная собственность. Бюджетное финансирование проектов и программ авиастроения многократно увеличилось. Динамика выпуска самолетов и особенно вертолетов стала положительной. Несмотря на то, что формируемые интегрированные структуры пока не стали полноценными корпорациями, а длительные циклы разработки и подготовки производства авиационной техники еще не завершились выводом на рынок продуктов нового поколения, деградация отрасли была остановлена. Последует ли за этим превращение авиационной промышленности в конкурентоспособную на мировых рынках отрасль, покажет следующее десятилетие.

СОКРАЩЕНИЕ ВОЕННОЙ НАГРУЗКИ НА БЮДЖЕТ

Нечаев Андрей Алексеевич

– с ноября 1991 года по февраль 1992 года – первый заместитель министра экономики и финансов, с февраля 1992 года по март 1993 года – министр экономики;

– в настоящее время президент банка «Российская финансовая корпорация», доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН и Международной академии информатизации

Первое российское правительство в конце 1991 года и в 1992 году для снижения дефицита бюджета стремилось максимально допустимо сократить оборонные расходы. Предстояло определить, от каких из них можно избавиться и при этом не навредить обороноспособности страны. В затратах на оборону есть несколько основных составляющих: расходы на НИОКР — все то, что относится к научно-техническому заделу; закупка серийных вооружений, на чем держалась половина промышленности страны, так называемая оборонка; текущее содержание армии — расходы на продовольствие, обмундирование, обеспечение казарм светом и теплом, на закупку топлива для танков, самолетов и автомашин, денежное содержание военнослужащих, пенсии бывшим военным; строительство жилья; а также так называемые спецработы — строительство оборонных объектов, утилизация отслужившего свой срок вооружения и т.п.

Разбираясь со всем этим хозяйством, я обнаружил, что М.С. Горбачев, находясь у власти, постоянно и довольно удачно «дурил» западных партнеров на переговорах о сокращении вооружений, манипулируя понятиями «штатная» и «реальная» численность Вооруженных сил. Эти данные никогда не совпадали, штатная численность на 700–800 тыс. человек превышала реальную. Горбачев сокращал штатную численность армии, то есть численность «на бумаге», почти не затрагивая реальную.

Сокращать не статьи расходов, а саму армию

России, ставшей правопреемницей СССР, досталась армия, по численности вполне пригодная для ведения приличной войны среднего масштаба, — около 3 млн человек. Правда, часть войск располагалась на территории других республик и короткое время называлась Объединенными Вооруженными силами стран СНГ, но содержала всех в основном Россия. Хуже того — выяснилось, что армия в значительной степени небоеспособна и является заложницей собственных вооружений, во многом занимаясь охраной накопленного оружия и боевой техники. Причиной тому был колоссальный недокомплект непосредственно в боевых частях. И это при устрашающей общей численности! Армия была огромной, но сотни тысяч человек трудились в аппарате управления, многочисленных ведомствах при Минобороны и Генштабе, военных научных институтах, академиях и училищах, военкоматах, были заняты в разнообразных специальных и вспомогательных частях — строительных, железнодорожных, госпиталях и т.п. В результате в боевых частях оружия было больше, чем людей, способных его использовать.

Так, ставшая вскоре знаменитой 14-я армия в Приднестровье фактически занималась лишь охраной гигантских арсеналов прежнего Одесского военного округа, где находились оружие и боеприпасы еще довоенного выпуска. Сил и средств на охрану хронически не хватало, арсеналы, особенно на юге, фейерверком взлетали на воздух. Некоторые склады оружия так только назывались, а в действительности представляли собой, например, выстроенные на полигонах армии танков. И было непонятно: то ли они кого-то обороняли, то ли солдаты защищали их от любопытных глаз. Тысячи гектаров земли было уставлено новенькими, только что произведенными, но не отправленными в армию танками или военной техникой, выведенной из стран Варшавского договора и Прибалтики. Ее тоже нужно было охранять, а часовых и караульных одевать-обувать, кормить-поить, платить денежное довольствие и полевые.

Несмотря на огромный запас оружия, его продолжали выпускать, непонятно зачем и для кого. Когда же требовалось сформировать мобильную, действительно боеспособную часть для отправки в «горячую точку», собирали буквально с миру по нитке, чуть ли не по взводу со всей армии. Именно так формировался боевой корпус, впоследствии направленный в Чечню, — по крохам с воинских частей,

расположенных от Калининграда до Дальнего Востока. К сожалению, за последние годы мало что изменилось.

Когда я прикидывал, по каким статьям можно сократить расходы на текущее содержание армии, выяснилось, что сокращать нечего — каждая из них финансируется по утвержденным нормам, то есть уменьшить расходы на армию можно, только ее сократив.

С самого начала мне было ясно, что такую армию Россия содержать не может и не должна. Наверное, я иначе, чем мои предшественники — министры экономики, понимал, что такое обороноспособность и на какие жертвы страна может пойти во имя постоянной подготовки к войне. Я был уверен, что не может быть действительно мощным и защищенным государство, которое разрушает собственную экономику и финансы ради содержания второй в мире по численности армии.

Когда я окончательно утвердился во мнении, что без сокращения армии не обойтись, то написал соответствующую бумагу Е.Т. Гайдару, тот положил ее на стол Б.Н. Ельцину. После чего я впервые попал в кабинет президента — именно в связи с оборонным заказом. Президент собрал небольшую группу генералов из Генштаба, пригласил и министра обороны П.С. Грачева. Я сделал короткий доклад, основной мотив которого: мы не можем нормализовать бюджет при таких гигантских оборонных расходах. При этом армия права, протестуя против урезания финансирования текущих нужд, так как снижать нормы суточных — это абсурд. Если на руководителей военного ведомства возложена ответственность за определенное число военнослужащих, то они вправе требовать соответствующего финансирования на их содержание. Но профинансировать оборонные запросы в полном объеме при такой численности армии мы не в состоянии. Выход в том, что следует сократить численность.

Военные возмутились, но мы с Гайдаром стояли на своем. Генералы зашли с другого конца: на само сокращение потребуется еще больше средств, ведь увольняемым по сокращению офицерам надо платить выходные пособия, давать жилье, а у нас и так масса бесквартирных офицеров. Если отдать жилье увольняемым, то без квартир останутся кадровые служащие. Западня, в которую советское руководство загнало страну своей военной политикой, состояла в том, что на крупномасштабное, но цивилизованное сокращение армии денег не было, тем более их не было на сохранение прежней армады. Так мы спорили, выбирая лучшее решение из худших.

В конце концов наши аргументы перевесили, и Ельцин сказал военным: готовьте план поэтапного сокращения — на первые полгода, на вторые полгода, на перспективу, чтобы через год выйти на численность армии в пределах 1,9 млн человек. Увы, эта задача не была решена и через несколько лет. В середине 1990-х годов численность армии сохранялась на уровне 2,1 млн человек.

Фактически шло некоторое «естественное» сокращение за счет увеличения числа уклонявшихся от призыва и не попадавших в армию по состоянию здоровья. Но до недавнего времени оставалась почти неизменной численность офицеров и прапорщиков, а генералов стало даже больше. Сегодня в армии, похоже, дошли до соотношения: на одного солдата — один командир. Эта проблема загоняет страну в тупик. Ее пытается сейчас решить министр обороны А.Э. Сердюков. Однако объявленные им реформы пока идут крайне медленно.

Разумеется, чисто механический подход к определению необходимой численности армии и возможности ее сокращения неприемлем. Но сухие цифры давали повод для серьезных размышлений, ведь в современной войне воюют не числом, а умением и передовой техникой. В СССР армия составляла примерно 1% населения, а в России, которая отказалась от политики конфронтации с «мировым империализмом», в 1992 году — почти 1,5%.

Беда была в том, что руководство армии не хотело сокращать реальную численность войск. Жилье для тех, кого нужно отправлять в запас, почти не строилось, выделяемые на эти цели деньги расходовались неэффективно и с большими злоупотреблениями. А вытаскивать офицеров на улицу без положенных им компенсаций означало копить гигантский потенциал социального недовольства людей, умеющих обращаться с оружием и озлобленных. Я не уверен, что одним из факторов чеченской авантюры середины 1990-х годов не было желание военного руководства доказать, что сокращать армию нельзя: если она плохо воюет, то это — результат недостаточных оборонных ассигнований!

Во второй половине 1990-х годов правительство и парламент сделали шаг назад от рационального решения, принятого в 1992 году по результатам совещания у Б.Н. Ельцина. Поскольку сокращать армию в спешном порядке было трудно и болезненно, ограничились уменьшением набора в нее. Студентов освободили от призыва и дали другие отсрочки. Через несколько лет под давлением военных отсрочки стали упразднять. Кроме того, в 1990-е годы формальное

сокращение вооруженных сил отчасти было обеспечено удивительным по простоте и наивности решением: некоторые специальные войска вывели из прямого подчинения Министерству обороны и передали Министерству по чрезвычайным ситуациям; железнодорожные войска — Министерству путей сообщения; военных связистов — Минсвязи. В результате гражданские министры в одночасье превратились в боевых командиров. Но острота проблемы содержания «людей в погонах» от такого маневра не уменьшилась, хотя расходы на эти нужды и перекочевали в другие бюджетные строки. Сейчас Минобороны делает нечто похожее, выводя из армии военных медиков, переводчиков, юристов и др.

Сохраняем только технологии и НИОКР

В конце 1991 года огромным достижением Министерства экономики стало резкое сокращение расходов на закупку военной техники и боеприпасов. Правда, сначала я излишне «развоевался». Увидев, что боеприпасов в стране накоплено на 100 лет вперед, дал команду свети закупки новых боеприпасов к нулю. Но тут же встал вопрос: что делать с заводами, производившими порох и другие боевые взрывчатые вещества? В перспективе запасы могли закончиться, значит, на этих производствах нужно было сохранять мощности. Существует понятие «потеря технологии»: если завод перестает производить технологически сложную продукцию, он потом не может опять начать ее выпускать. Получалось, что дешевле платить рабочим зарплату, хотя они ничего не делали в рамках основного производства, просто охраняли производственные мощности или налаживали выпуск другой продукции. Буквально по каждой позиции мы мучительно искали минимальный уровень оборонного заказа, чтобы обеспечить сохранение технологий, мобилизационных производственных мощностей в потенциально рабочем состоянии, даже если в то время они были совершенно не нужны.

Пожоим было и положение по основным видам вооружений. Оно усугублялось тем, что при распаде СССР почти все лучшие войска и лучшая техника остались в других союзных республиках. После обретения Россией суверенитета обнаружилось, что солдат много, а современного вооружения почти нет, армия состоит преимущественно из тыловых частей, лучшая стратегическая авиация осталась на Украине (например, новые стратегические бомбардировщики

Ту-160, полустратегические бомбардировщики Ту-22, стратегические бомбардировщики Ту-95), многие ракетные комплексы – на Украине, в Белоруссии, Закавказских республиках. Система радиолокационного слежения была развернута там же и в Прибалтике.

Правда, в Россию выводились войска из ГДР и Прибалтики. Но они обладали преимущественно тактическим наступательным вооружением – в частности, в советской армии в ГДР было огромное количество танков, которые, согласно прошлой военной доктрине, должны были за несколько дней оккупировать половину Европы. Вывод этих войск создавал гигантские дополнительные проблемы, их нужно было где-то размещать, обеспечивать снабжением. Вскоре Министерство экономики создало специальные комиссии по выводу войск и реализации имущества, оставшегося на месте их прошлой дислокации.

Хотя сразу после распада СССР формально существовали Объединенные Вооруженные силы стран СНГ, было ясно, что России придется создавать собственную армию. Принципиально вопрос о том, чтобы при разделе армии современные вооружения хотя бы частично были переданы России, решался на высшем политическом уровне. Их удалось получить, но на это потребовались годы. Так, современная стратегическая авиация была выведена с Украины только в середине 1990-х годов. Много усилий потребовал и раздел Черноморского флота.

В начале 1992 года ситуация была малопредсказуемой и затрудняла поиск компромисса между нормализацией бюджета и потребностями поддержания обороноспособности, в том числе в закупках вооружений. Если по расходам на текущее содержание армии без сокращения ее численности снижать было особенно нечего, то в закупках вооружений были немалые резервы. И мы пошли на серьезное урезание этой статьи расходов. Впрочем, делали это не волюнтаристски и не бездумно. Было понятно, что нельзя сильно сокращать научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в оборонном комплексе. Ведь это – будущее обороноспособности, общий научно-технический потенциал страны, двойные технологии, лучшая часть нашей промышленности. Поэтому жестоко сокращались закупки серийных вооружений – на 80%.

Согласовав основные принципы нового оборонного заказа, мы рассматривали каждую конкретную позицию, чтобы выйти на запланированные объемы финансирования. При этом я принял

решение о выделении средств на достройку находившихся на стапелях авиазаводов трех самолетов Ту-160, поскольку современные стратегические бомбардировщики остались на Украине. Было продолжено финансирование пилотных образцов знаменитых ныне ракетных комплексов «Тополь», составляющих сейчас основу наших стратегических сил. Искренне горжусь этим прозорливым решением.

Зато закупку танков сократили кардинально – буквально до нескольких штук, потому что мы выводили танки из ГДР, да и на некоторых заводах скопилось огромное количество этой техники. Так, на Омсктрансмаше я увидел величественное и одновременно трагическое зрелище. Гигантская просека в тайге, и, сколько хватало взгляда, аккуратные ряды тысяч танков. Директор завода упорно не соглашался на конверсию, отказывался поверить, что продукция его предприятия в прежних объемах больше не требуется стране, и все ждал нового заказа. И требовал денег. Деньги ему мы все же дали, но на доработку новых моделей. Благодаря этому появился лучший в нашей истории танк своего класса «Черный орел». Увы, он и по сей день существует в единственном экземпляре, который демонстрируют на важнейших выставках военной техники в России. А недавно я прочитал в газете, что Омсктрансмаш объявлен банкротом.

Тогда же после тяжелейших обсуждений было принято драматическое решение о судьбе трех авианосцев, которые строились в Николаеве и давали работу украинской промышленности: один авианосец достраивать, второй – законсервировать, а третий, находившийся на начальной фазе постройки, – утилизировать. Продолжение их строительства и даже консервация двух, тоже недешевая, «съели» бы львиную долю средств, которые мы могли выделить на закупку вооружений.

По многим видам военной техники заказ сводился к нескольким экземплярам – только ради сохранения технологии производства и кадров. Меня сильно ругали, например, в Миновиапроме за то, что директорам оборонных предприятий приходилось держать огромные мощности в простое. Ведь если заказ сокращен условно со 100 до трех МиГ-29, то все равно задействованные производственные площади и оборудование на заводе остаются почти прежними. А работы нормальной нет, доходы мизерные. Но это была уже не моя проблема, а Минобороны и оборонных департаментов Министерства промышленности, которые старались сохранить максимум мощностей для выпуска военной техники, несмотря на их избыточность.

С огромным трудом я настоял на закрытии производства подводных лодок на заводе «Красное Сормово» в Нижнем Новгороде. Мне удалось убедить Минпром сконцентрировать производство подводных лодок в Северодвинске, где мощностей было достаточно для обеспечения и текущей, и будущей потребности. А их выпуск на заводе «Красное Сормово» был закрыт, мощности высвободились для конверсии, которая в целом прошла успешно. Мы сокращали и мобилизационные мощности, но в меньшей степени, чем закупки вооружений.

Предприятиям, лишившимся оборонного заказа, по моей инициативе стали выдавать государственные конверсионные кредиты на финансирование перепрофилирования мощностей. Они выдавались на предельно льготных условиях — под 8% годовых при ставках коммерческого кредита выше 100%. Мы понимали, что далеко не все директора рационально воспользуются этим кредитом, часть его уйдет на выплату зарплаты работникам предприятий, чтобы не было массового оттока кадров или даже социального взрыва. Но и такое «нецелевое использование» было для страны экономически выгоднее, чем производство никому не нужных дорогих железок, которые потом еще надо было перевозить и охранять.

Конверсионные кредиты давали предприятиям шанс выжить, и многие этим воспользовались. Благодаря им, а главное — твердой линии на сокращение производства вооружений, чего так не хватало М.С. Горбачеву, впервые заговорившему о конверсии, но не сумевшему настоять на ее осуществлении, начали реализоваться конверсионные программы. Крупный омский оборонный завод «Полет», производивший спутники, уже в 1992 году имел программу выпуска грузовых «АНов», которые он «перетаскивал» с Украины. Тульский завод «Штамп», выпускавший корпуса снарядов, ракет и имевший налаженную трубную технологию, с помощью конверсионного кредита благополучно завершил переход на производство бытовых труб и изделий из них, насосов, бытовой техники, газовых плит. В Новгороде оборонный завод стал по «отверточной технологии» делать видеоманитофоны «Самсунг». В 1996 году он выпускал уже собственные модели.

Мы твердо нацелились жить по средствам, поэтому резко сокращали оборонные расходы бюджета, проявляя гибкость, искали возможность производить военную технику в таких объемах, чтобы и технологию сохранить, и минимизировать производственные

издержки. Директора оборонных предприятий сначала намекали нам, что мы ничего не понимаем в этом деле (а кто-то считал нас агентами Буша и врагами нации). Но мы старались помочь им перезагрузить мощности, занять их гражданской продукцией, переводили заказы из других бывших советских республик на российские заводы. Хотя формально это было функцией Минпрома, а не Минэкономики. Но деньги, а главное — конструктивное желание помочь — были у нас. И директора быстро сориентировались, куда нужно идти, если не хочешь просто жаловаться на жизнь, а пытаешься найти решение. Они приходили с идеями или реальными проектами, а то и со словами: «Мы ничего не просим, только точно скажите, что будет дальше? Если не будем производить такое-то изделие, то мы начнем конверсию». И просили деньги уже на конверсию или экспорт.

Выход оборонных предприятий на внешний рынок

На одной из первых встреч с руководителями авиапредприятий и конструкторских бюро они возмущались и сокрушались: мы делаем лучшие военные самолеты в мире, а вы не хотите их закупать. На что я отвечал: самолеты у нас действительно хорошие, а бюджет почти самый худший в мире, давайте искать компромисс. Министерство экономики поддерживало производителей в их стремлении выйти на мировой рынок, преодолевая сопротивление Министерства внешнеэкономических связей и Рособоронпрома, которые оставляли за собой эту сферу и держали предприятия в узде.

В 1990-е годы многие предприятия наконец получили право на самостоятельную торговлю военной техникой, которое у них в последние годы вновь отобрали, сконцентрировав все в руках государственных структур. Важно было помочь российским производителям вооружений найти новые зарубежные рынки сбыта, так как отпали традиционные партнеры типа стран Варшавского договора. Причем найти покупателей, которые будут платить деньги, а не брать военную технику даром или в счет невозвратных советских кредитов в рамках «поддержки социализма и национально-освободительных движений».

Я помню, как поразил своего коллегу из ФРГ, министра экономики Ю. Меллемана, на первом заседании Российско-германского

кооперационного совета в феврале 1992 года, когда поставил вопрос о снятии дискриминационных ограничений на экспорт российских вооружений. В зале переговоров наступило легкое замешательство: до этого так «в лоб» никогда не ставили подобные вопросы. Я продолжал: надеюсь, вы не хотите, чтобы в России был бунт и чтобы наше оружие бесконтрольно расплодилось по миру. Вы хотите, чтобы мы шли на конверсию? На нее нужны деньги, единственный способ безболезненно провести конверсию и сокращение вооружений – расширить экспорт. Мы готовы соблюдать все международные договоренности, поддерживать бойкот Ирака и т.п. Но на нейтральных рынках вы должны вести честную конкуренцию, без дискриминации. В общем, давайте разделим сферы влияния в военном экспорте. Поясню, что разговор шел с крупным экспортером вооружений.

Ю. Меллеман, оторопев, пробормотал что-то типа «сейчас не готов обсуждать этот вопрос, нужно посоветоваться с канцлером Г. Колем». Вскоре после моего демарша немцы расширили свою кредитную линию «Гермес» на Россию. Американцы засуетились с конверсионными кредитами от Всемирного банка и Экспортно-импортного банка США, пошло прямое выделение средств на утилизацию устаревших вооружений и т.д.

Важным событием тех лет стало первое авиационное шоу Сингапуре, где мы участвовали именно как Россия. Там были представлены многие наши самолеты и вертолеты, в том числе новый Ил-96, даже еще не сертифицированный. Продукцию представляли и рекламировали сами производители. По их просьбе я прилетел туда на пару дней, чтобы продемонстрировать «политическую поддержку» со стороны правительства. Наряду с непростыми переговорами я не отказал себе в удовольствии «испытать» некоторые образцы военной техники, включая американскую. Руководитель американской делегации восхищенно сказал мне, что впервые со времен Второй мировой войны русский министр сел за штурвал боевой американской машины. Для него это было просто поразительно. Отголоски «холодной войны» еще чувствовались, несмотря на горбачевскую политику разрядки.

Помню первое совещание по оборонному заказу с многочисленными генералами – руководством Минобороны, проходившее у меня в кабинете. Они запросили на закупку вооружений 46 млрд рублей, а готовы были согласиться, по сведениям моих информаторов, на 21 млрд. Я же мог предложить лишь 5 млрд рублей. Удар

для генералов оказался настолько неожиданным и сильным, что они были просто не в состоянии обсуждать конкретные детали. Что можно закупить на столь мизерную, по их понятиям, сумму? Мы расстались, ни о чем конкретно не договорившись, даже не обсудив всесторонне тему. Ни меня, ни все «правительство реформаторов» генералы всерьез не воспринимали: слишком высоко было влияние военных в Советском Союзе даже после горбачевских реформ. Никто и никогда не позволял себе посягать на святая святых – финансирование обороны и ВПК.

До сих пор удивляюсь, как нам тогда удалось провести такое решение. Конечно, нас прикрывал президент, но все же... Закупка вооружений была сокращена на 67%. Безусловно, армия находилась в трудном положении. Не было решено, что станет с оборонным союзом, будут ли войска СНГ или сформируется российская армия, останется ли министром обороны Е.И. Шапошников, и министром каких Вооруженных сил... Тем не менее, революционное решение по сокращению оборонных расходов было принято. Требовалось определенное мужество, чтобы противостоять монстру советского ВПК.

ТРУДНОЕ СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКИХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

Интервью с Эдуардом Аркадьевичем Воробьевым

Биографическая справка

- в 1987–1991 годах – командующий Центральной группой войск в Чехословакии, осуществлял вывод группировки советских войск из этой страны, с 27 октября 1988 года – генерал-полковник;
- с октября 1991 года по июль 1992 года – заместитель главкома Сухопутных войск по боевой подготовке. В июле 1992 года руководил вводом батальонов миротворческих сил в Молдавию и был первым командующим Объединенными миротворческими силами в республике;
- с июля 1992 года по 1995 год – первый заместитель главкома Сухопутных войск;
- в сентябре–ноябре 1992 года – уполномоченный РФ по вопросам пребывания российских войск на территории Таджикистана;
- в декабре 1994 года не принял командование операцией в Чечне «ввиду ее полной неподготовленности» и подал рапорт об увольнении из Вооруженных сил. Прокуратура постановлением от 24 января 1995 года отказала в возбуждении в отношении него уголовного дела «за отсутствием состава преступления»;
- в апреле 1995 года уволен из армии «по состоянию здоровья»;
- в 1996–1999 годах – депутат Госдумы второго созыва, председатель подкомитета по вопросам строительства и комплектования Вооруженных сил и других войск Комитета Госдумы по обороне. Участвовал в разработке законов «О военной реформе в РФ», «О гражданском парламентском контроле над военной организацией РФ», «О военном положении», «О чрезвычайном положении», «О воинской обязанности и военной службе», «Об альтернативной гражданской службе», «О правовом положении и финансово-экономической деятельности военных организаций»;
- в 2000–2003 годах – депутат Госдумы третьего созыва, заместитель председателя Комитета по обороне.

– Эдуард Аркадьевич, у Вас богатейший жизненный и армейский опыт: 38 лет в строю, путь от солдата, стрелка-гранатометчика до генерал-полковника, первого заместителя главкома Сухопутных войск. Расскажите, в каком состоянии была армия к моменту распада СССР.

– К концу 1980-х годов обстановка в Вооруженных силах (ВС) становилась напряженной. И хотя внешне это не проявлялось, внутреннее состояние армии напоминало затишье перед грозой. Военное руководство – от командира дивизии и до министра обороны – понимало, что грядут радикальные изменения в дислокации, численности, целях, задачах, статусе Вооруженных сил, их оперативной и боевой подготовке, серьезном осмыслении социального положения (особенно обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей). Такое понимание вытекало из анализа официальной информации о деятельности политического руководства в военных вопросах и информации, которая просачивалась из структур высшего военного руководства, и его практических шагов.

Становилось понятно, что Организация Варшавского договора находится на пороге упразднения¹. Чувствительно сократились планы оперативной и боевой подготовки групп войск, находившихся за рубежом (Западная, Центральная, Южная, Северная и др.). Началось скрытное планирование размещения войск из-за рубежа на территории Советского Союза.

Отсутствие необходимой информированности внутри Вооруженных сил со стороны политического руководства вызывало у большинства военных чувство неопределенности перед будущим, а у руководящего состава – недовольство. Не случайно на заседании Военной коллегии осенью 1988 года ее участники (вопреки мнению министра обороны Д.Т. Язова) потребовали прибытия на заседание президента – Верховного главнокомандующего М.С. Горбачева. После его прибытия и неконкретного выступления в зале начали открыто собирать подписи за недоверие Верховному главнокомандующему. Это было приглашение к неповиновению. Ситуацию удалось разрядить, но не решить. Вразумительного ответа о будущем Вооруженных сил участники Военной коллегии (следовательно, и их подчиненные в войсках) не получили. Неопределенность не развеялась, а еще больше укрепилась.

¹ Организация Варшавского договора была создана в 1955 году в противовес блоку НАТО. В феврале 1990 года были упразднены военные органы Договора, а 1 июля 1991 года – сама Организация.

Политическое и военное руководство вплотную встало перед необходимостью проведения масштабных радикальных преобразований (реформы) в Вооруженных силах – не полумерных по содержанию, болезненных по социальным последствиям, решить которые было крайне сложно без опоры на самих военнослужащих, четко понимавших свое место, роль и свое будущее в данном процессе. Но этого не произошло. ВС остались наедине с собственными проблемами, сохраняя, впрочем, некоторый оптимизм.

Реальный ком проблем обрушился на Вооруженные силы СССР с принятием официальных решений об упразднении Организации Варшавского договора и выводе советских войск из Германии, Чехословакии, Венгрии и Польши. Распад мировой системы социализма, которая, по утверждениям в идеологических документах, «находилась в историческом наступлении», нанес серьезный удар по морально-политическому состоянию Вооруженных сил. Это состояние являлось важнейшим элементом при оценке боевой готовности и боевой способности войск.

В силу этого армия оказалась структурно дезорганизована и частично деморализована. Подобной формулировки вы не найдете в официальных документах. Объясню почему. Состояние частей, соединений, объединений Вооруженных сил в советское время характеризовалось тремя степенями: «боеспособны», «ограниченно боеспособны», «небоеспособны».

В понятие боеспособности входило более 10 элементов со своими количественными показателями, величина которых определяла ту или иную степень: боевая готовность; мобилизационная готовность; оперативная и боевая подготовка офицеров, штабов и войск; укомплектованность личным составом (офицерами, прапорщиками, сержантами, солдатами); укомплектованность боевой техникой и вооружением; состояние техники и вооружения; состояние тыла и запасов материально-технических средств; политико-моральное состояние личного состава; состояние воинской дисциплины и правопорядка; работа с письмами и жалобами военнослужащих и членов их семей; работа женского совета.

Исходя из качественных показателей перечисленных элементов, Главная военная инспекция Министерства обороны (высшая проверочная инстанция) или любая другая проверочная комиссия давала оценки и делала выводы о состоянии боеспособности и боеготовности соединения (части), ее способности выполнять боевые задачи

по предназначению и выводы об индивидуальной подготовке каждого военнослужащего – от солдата до генерала. Выводы об индивидуальной подготовке были основанием для карьерного роста офицеров, прапорщиков (продвижение по служебной лестнице, направление на учебу, присвоение очередных и внеочередных воинских званий и пр.).

Приведу примеры. Воинское формирование (соединение, часть, подразделение) считалось «боеспособным» по укомплектованности людьми, если оно имело более 70% личного состава; «ограниченно боеспособным» – если укомплектовано на 50–70%; «небоеспособным» – менее 50%. Полк, укомплектованный менее чем наполовину, не может выполнять задачи, установленные для полного полка.

Что касается состояния техники и вооружения, то здесь нормы были еще жестче. Оценка «неудовлетворительно» выставлялась за 10% неисправной техники и вооружения.

Оперативная подготовка офицеров и штабов, боевая подготовка соединений, частей, подразделений как важная форма подготовки войск в мирное время проверялась в основном на командно-штабных и тактических учениях в сложных условиях: с боевой стрельбой, ночью, с преодолением водных преград, с применением противником оружия массового поражения (ядерного, химического, бактериологического). При этом общая оценка соединения (части) не могла быть выше оценки, полученной на тактическом учении.

Стройная система оперативной подготовки офицеров, штабов и боевая подготовка войск были нарушены, поскольку потребовалось решать новые задачи, возникшие перед Вооруженными силами в связи с радикальным изменением обстановки вокруг и внутри СССР.

– Поясните Вашу оценку состояния армии – «структурно дезорганизована» и «частично деморализована».

– Сразу хочу уточнить, что в определении «структурно дезорганизованы» речь идет о Вооруженных силах как целостном организме. Они создавались под решение определенных задач, основная часть которых планировалась за пределами СССР. С упразднением Организации Варшавского договора (февраль 1990 года – июль 1991 года) полностью рушились планы применения Вооруженных сил СССР, которые тесно увязывались с применением вооруженных сил других государств – участников Варшавского договора (Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехословакия). Это во-первых.

Во-вторых, с упразднением Варшавского договора начался массовый вывод СССР советских войск с территории Германии

(Западная группа войск — до 1995 года), Польши (Северная группа войск — до 1991 года), Венгрии (Южная группа войск — до 1991 года), Чехословакии (Центральная группа войск — январь 1989 года — июнь 1991 года). Предстояло вывести 640 тыс. военнослужащих, 30 тыс. танков, 10 тыс. артиллерийских систем, свыше 4 тыс. самолетов и вертолетов, 46 дивизий, 64 бригады, 90 авиаполков, сотни тысяч тонн запасов материально-технических средств. История человечества не знает такой операции по передислокации войск — ни по масштабу, ни по сжатости сроков на ее проведение.

Вся эта военная махина влилась в военные округа, расположенные на территориях союзных республик, не по оперативно-стратегической необходимости, а по возможности округов по ее размещению. Они не имели планов применения прибывавших войск. Многочисленные проблемы по их размещению и обустройству решали не столько эти войска, сколько дислоцированные ранее.

Самым сложным оказалось размещать войска в новых пунктах дислокации. Не хватало ни времени, ни выделяемых средств. А в округа шли и шли эшелоны с техникой, вооружением, запасами материально-технических средств, военнослужащими. Большинство семей прибывавших офицеров и прапорщиков не имело постоянно жилого на территории Советского Союза. Командование военных округов размещало их в общежитиях, переоборудовало под жилье солдатские казармы, строило сборно-щитовые бараки.

Это вызывало недовольство офицеров и прапорщиков, служивших на родине: ведь и они были без жилья, а «переселенцы» мало того что получали за рубежом двойной оклад (один — в валюте страны пребывания, другой — в советских рублях, которые начислялись на расчетную книжку), «так теперь им еще и квартиру подавай». Размещение выводимых из-за границы войск и недопущение взрыва недовольства среди военнослужащих, прежде всего офицеров, стало главной задачей не только военных округов, но и Вооруженных сил в целом. Все другие задачи отодвигались на второй план.

Сложившаяся ситуация не означала разложения армии. Соединения и части Ракетных войск стратегического назначения, Военно-морской флот, Войска противовоздушной обороны, Сухопутные войска были способны решать внутренние задачи, в том числе и боевого применения. Но основные планы применения ВС практически самоликвидировались, требовались новые решения по их применению в изменившейся военно-политической обстановке.

Очередным, более тяжелым ударом по Вооруженным силам СССР по сравнению с упразднением Организации Варшавского договора и фактическим распадом системы социализма стал распад Советского Союза. В Соглашении о создании Содружества Независимых Государств, подписанном 8 декабря 1991 года в Минске, первые лица Белоруссии, России и Украины констатировали, что «СССР в условиях глубокого кризиса и распада прекращает свое существование».

Ранее, Указом Президента РФ от 20 июля 1991 года, была прекращена деятельность структур КПСС и КП РСФСР в государственных органах, учреждениях и организациях, а значит, и во всех структурах Вооруженных сил, находившихся на территории России. После попытки ГКЧП совершить государственный переворот их деятельность была запрещена повсеместно. В 1990 году решением Съезда народных депутатов СССР была отменена статья 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС, в том числе применительно к Вооруженным силам.

Число первоочередных задач перед Вооруженными силами, фактически уже не представлявшими единого целого, значительно возросло: завершение вывода войск из-за рубежа (прежде всего из Германии); деполитизация ВС; управление миграцией офицеров, стремившихся продолжать военную службу в государстве СНГ своей национальности; принятие решения по военно-политическим органам и политическим работникам; создание Вооруженных сил РФ.

Моя оценка «частичной деморализации» Вооруженных сил до распада СССР вполне объективна и основана на двух исторических событиях: первое — упразднение Организации Варшавского договора и распад системы социализма. Был нанесен сокрушительный удар по интернациональной миссии Вооруженных сил СССР; второе — прекращение деятельности КПСС и роспуск ее организационных структур. Рушились краеугольные блоки фундамента, ведь считалось, что основой основ военного строительства было руководство КПСС Вооруженными силами, и именно в результате этого руководства стали возможны все их ратные достижения. Как бы ни относиться к роли политорганов в советских Вооруженных силах, они фактически были важнейшей составляющей властной вертикали и обеспечивали сплоченность, исполнительность и дисциплину в армии и на флоте.

При оценке профессиональной деятельности любого офицера обязательно учитывалось его отношение к КПСС, ее политике и идеологии. Каждая служебная характеристика (для назначения на вышестоящую должность, присвоения воинского звания,

направления на учебу в Академию и т.п.) заканчивалась примерно так: «Морально устойчив. Идеологически выдержан. Делу КПСС и советского правительства предан. Достоин (выдвижения, направления)...» Все это рушилось в одночасье.

– Предстояло упразднить военно-политические структуры, которые были проводниками идеологии КПСС в Вооруженных силах, и определить судьбу многочисленных политрабтников и их семей.

– И это была очень серьезная проблема. Создавались управления морально-психологической подготовки в составе Главных управлений боевой подготовки видов Вооруженных сил, поскольку обучение и воспитание – это единый процесс. Я возглавлял такое управление в Сухопутных войсках, был заместителем председателя комиссии по упразднению военно-политических органов (на первом этапе председателем был первый заместитель министра обороны генерал армии К.А. Кочетов, на втором этапе – генерал-полковник Д.А. Волкогон).

В комиссии боролись два мнения. Одни бескомпромиссно требовали «подчистую вымести» политрабтников, другие предлагали их аттестовать, провести индивидуальные беседы, по результатам которых предложить остаться в Вооруженных силах или уволиться. Было поддержано второе мнение. Разгорелся спор по поводу статуса оставленного в Вооруженных силах политрабтника. Кем он будет – заместителем командира по воспитательной работе с властными полномочиями или помощником по воспитательной работе с лишением его таких полномочий?

Я считал (и это подтвердилось), что за оставленными в армии политрабтниками, которые будут воспитателями на принципиально новой основе, следует сохранить властные полномочия, чтобы поддержать бывших пропагандистов коммунистической идеологии в их становлении в новом качестве. Но был поддержан статус помощника по воспитательной работе без властных полномочий, что осложнило их становление в войсках в новом качестве и стало причиной массового увольнения. Через два года руководство восстановило им властные полномочия, но это не принесло ощутимых положительных результатов: время было упущено.

– Как после распада советской армии формировалась российская армия?

– Вооруженные силы РФ формировались из остатков Вооруженных сил Советского Союза, все лучшее из которых осталось

за пределами России, кроме Ленинградского, Северо-Кавказского и Дальневосточного военных округов. Дело в том, что вдоль государственной границы в составе военных округов располагался второй стратегический эшелон Вооруженных сил СССР. Первый стратегический эшелон в составе советских групп войск и войск Варшавского договора находился на Западе за пределами границы СССР (западный театр военных действий считался первостепенным).

Выведенные из европейских государств советские войска в основном осели в округах вдоль границы СССР. Поэтому при распаде Союза они оказались в составе военных округов на территории бывших союзных республик: в Прибалтийском, Белорусском, Киевском, Одесском, Прикарпатском, Туркестанском, Среднеазиатском, Закавказском военных округах.

За пределами России оказались 8 (из 16) военных округов, наиболее боеспособных и укомплектованных современными образцами военной техники и вооружения. Там было 13 общевойсковых армий и корпусов, 4 танковые армии, 2 ракетные армии РВСН, 3 армии ПВО, 5 воздушных армий, значительное количество соединений и частей родов войск и специальных войск, большие запасы вооружения, боеприпасов и других материальных средств. Вооруженные силы распались не по организационно-штатной структуре, а по территориальному принципу: расположенные на территории бывшей республики воинские формирования там и остались как собственность республики, кроме военнослужащих и членов их семей, которым предоставлялась ограниченная (по времени) возможность по желанию сменить принадлежность к wybranым национальным вооруженным силам.

Картину распада я образно вижу так: вооруженные силы лежали на территории Советского Союза, как громадное живое существо, голова которого располагалась на Западе (в группах войск) за границей, руки и ноги – в военных округах по периметру границы, сердце – в Москве. Когда этот живой организм расчленили по территориям бывших союзных республик, сердце осталось в Москве, а все остальное из приграничных округов оказалось за пределами новых границ России, кроме Ленинградского, Северо-Кавказского и Дальневосточного военных округов.

При этом группировки войск на территориях бывших союзных республик не были боеспособны хотя бы потому, что у них отсутствовали национальные органы военного управления. Единая организационно-штатная структура разрушилась, все перепуталось:

воинские формирования, военнослужащие, жилье, реализация желания о месте прохождения дальнейшей службы.

Около 80% предприятий военно-промышленного комплекса (ВПК) оказалось на территории России. Но они были способны выпускать лишь 12–14% конечной продукции, так как многие комплектующие производились смежниками из бывших союзных республик, уже независимых.

Необходимость проведения военной реформы была предопределена даже в этих сложных условиях. История нашего Отечества зафиксировала пять военных реформ – от Петра Великого (первая четверть XVIII века) до М.В. Фрунзе (1924–1925 годы). Каждой реформе предшествовали предпосылки и причины. С полным основанием можно утверждать, что с распадом Советского Союза проявилась вся совокупность факторов, требовавших проведения именно военной реформы (кроме поражения в войне: главной причиной военной реформы 1905–1912 годов было поражение в русско-японской войне 1904–1905 годов, хотя распад Варшавского договора, мировой системы социализма стал грандиозным «мирным» поражением международного значения).

В конце 1990-х годов военные эксперты и специалисты, отвечая на вопрос, почему произошел кризис в Вооруженных силах, что снизило их боеспособность до недопустимо низкого уровня, назвали в качестве главной причины отказ от проведения военной реформы в 1992–1993 годах, а также примитивность формирования военного бюджета, полную бесконтрольность военных расходов, отсутствие законодательно закрепленного гражданского, парламентского контроля над военной организацией России.

Необходимость проведения военной реформы диктовалась и тем, что Вооруженные силы РФ, которые надо было сформировать из остатков Вооруженных сил СССР, оставались по облику и духу уменьшенным подобием советской армии, хотя по своему предназначению, целям, задачам, численности и другим параметрам должны были принципиально отличаться от нее. Но этого не произошло по ряду причин, в основном из-за отсутствия политической воли. ВС оказались на периферии внимания политического руководства. Военнослужащие готовы были переносить трудности, но им нужна была определенность в перспективах военной службы, которая отсутствовала.

Распад СССР и Вооруженных сил сломал и союзную систему комплектования. Части и соединения военных формирований были

укомплектованы лишь на 30–50% военнослужащими по призыву. Бывшие союзные республики больше не посылали призывников за свои пределы. Офицеры и прапорщики зачастую вместо солдат (их просто не было) несли караульную службу по охране военных городков и объектов, даже работали истопниками. Армия не обеспечивала боевую подготовку и боевую готовность, а пыталась выжить, обеспечивая саму себя.

Резко упал моральный дух офицеров. Многие искали выход из сложившейся ситуации и халатно относились к выполнению служебных обязанностей. Неопределенность толкала офицеров к радикальному решению – уйти из Вооруженных сил. В первую очередь, стали уходить молодые офицеры – будущее армии. Только из Сухопутных войск за переходный период (между распадом советской армии и созданием российской) по собственному желанию уволилось около 10 тыс. офицеров, из них – 5,4 тыс. в возрасте до 30 лет.

В замыслах военно-политического руководства страны по вопросу военного строительства было два варианта.

Первый: не делить Вооруженные силы СССР, сформировать из них Вооруженные силы СНГ с единым руководством, но национальным подчинением. Моя должность заместителя главкома Сухопутных войск называлась «заместитель главнокомандующего Сухопутными войсками по боевой подготовке – начальник Главного управления боевой подготовки Сухопутных войск Вооруженных сил СНГ». Этот вариант поддерживал президент, принимались определенные меры, но связанные с ними надежды не оправдались. Полагаю, что основная причина состояла в том, что ядерные силы СССР оказывались в национальном подчинении, чего нельзя было допустить. Новые суверенные государства и так были напичканы оружием, с которым не знали, что делать.

Возглавляя оперативную группу Объединенных миротворческих сил в Приднестровском регионе, я обнаружил, что новый ракетный дивизион «Точка» оказался на территории Молдавии без штата (все офицеры и прапорщики убыли в основном в Россию), никто не знал, что с ним делать. Впоследствии его обменяли на стрелковое оружие, автомобили, горюче-смазочные материалы и перевезли в Россию.

Второй: создать самостоятельные российские Вооруженные силы, затем по мере развития политического и экономического сотрудничества в рамках СНГ сформировать и Объединенные Вооруженные силы.

7 мая 1992 года были образованы Вооруженные силы РФ, а 15 мая – заключен Договор о коллективной безопасности (ДКБ)².

– На позиции создания собственных Вооруженных сил стояли российские военные демократической ориентации, но обязательно с проведением военной реформы. В чем вы видели ее суть?

– В том, чтобы перейти от военной организации государства, ориентированного на военную конфронтацию, к военной организации правового демократического государства, способного обеспечить безопасность страны. Необходимо было привести оборонные расходы мирного времени в соответствие с экономическими возможностями; гарантировать соблюдение основных прав человека на военной службе; создать систему гражданского контроля и механизм принятия военных и военно-политических решений, опирающихся на правовую основу демократического государства.

Нужно было перейти на добровольно комплектуемую профессиональную армию. Разумеется, на первом этапе мог быть смешанный принцип комплектования. Создание альтернативной гражданской службы, изменение устаревших внутренних порядков в войсках, нарушающих права человека, новые уставы, ограничение единоначалия рамками законов, изменение кадровой политики, выделение необходимой и перспективной части военного производства и конверсия избыточной части, адаптация системы мобилизационных резервов предприятий к рыночной экономике, разрешение социально-бытовых проблем военнослужащих – вот что означала военная реформа.

Способно военное руководство принять такие решения? Конечно, нет! В фундаменте реформы Вооруженных сил лежат политические решения. Политическое руководство должно определить численность Вооруженных сил исходя из политических задач. Если мы будем продолжать международную конфронтацию, численность одна, если

² 15 мая 1992 года Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали в Ташкенте Договор о коллективной безопасности (ДКБ). Грузия присоединилась к нему 9 сентября 1993 года, Азербайджан – 24 сентября, Белоруссия – 31 декабря 1993 года. Договор вступил в силу 20 апреля 1994 года, был рассчитан на 5 лет и допускал продление. 2 апреля 1999 года президенты Азербайджана, Грузии и Узбекистана отказались его продлить. На московской сессии ДКБ 14 мая 2002 года было принято решение о преобразовании ДКБ в полноценную международную организацию, военно-политический союз – Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Этот договор продлевается автоматически каждые пять лет.

политика меняется на сотрудничество – иная. Большая армия не означает сильная, а сильная не обязательно должна быть большой.

– Эдуард Аркадьевич, что Вы скажете о правовом регулировании российских Вооруженных сил?

– Главная проблема в том, что до сих пор нет закона о Вооруженных силах. В энциклопедии сказано, что Вооруженные силы РФ – военная организация, предназначенная для обороны государства, защиты свободы и независимости страны, одно из важнейших орудий политической власти. Вооруженные силы как важнейшее орудие политической власти есть, а закона о них до сих пор нет! Орудие вне закона – насмешка истории. Кстати, все существующие воинские формирования, военные структуры (пограничные войска, внутренние войска и т.д.) имеют свои законы.

Став депутатом Госдумы в 1996 году, я предложил законопроект «О полномочиях органов государственной власти в области проведения военной реформы», имея в виду, что реформой должно заниматься в первую очередь политическое руководство государства. Эта инициатива сначала не получила поддержки. Аргументы прежние – недостаток средств на начало реформы. Однако позже была создана комиссия, которую возглавил вице-спикер А.Н. Чилингаров. В нее вошли более 50 человек, в том числе С.Н. Юшенков и А.Г. Арбатов. Мы готовили всеобъемлющий законопроект «О военной реформе в Российской Федерации», встречая сопротивление и военных, и администрации президента, и депутатов.

В конце концов решили сделать его рамочным, то есть определяющим цели, задачи, начало, конец, общие сроки реформы и сроки по этапам. Мы предлагали, чтобы общее руководство реформой было за президентом – по аналогии с опытом США при переходе на контрактный принцип комплектования их Вооруженных сил. Для оперативного руководства реформой нужно было создать специальный орган. Этот законопроект так и не вышел за рамки комиссии. Никто не говорил «нет», но в Госдуме можно в течение четырех лет держать законопроект в первом чтении, пока его не снимут с обсуждения...

Тяжело разрабатывался и принимался Закон «Об альтернативной гражданской службе». Некоторые его положения (о продолжительности службы, экс-территориальности) оказались очень жесткими, поэтому желающих воспользоваться этой возможностью практически нет. Неважно обстояли дела и с гражданским контролем над военной

организацией. Был подготовлен законопроект «О гражданском парламентском контроле над военной организацией РФ», имелись в виду не только Вооруженные силы, а все силовые структуры. Он не был принят со ссылкой на то, что в действующем законодательстве уже существуют определенные положения по этим вопросам.

Тогда мы разработали законопроект «О внесении дополнений и изменений в действующее законодательство по вопросам, касающимся гражданского и парламентского контроля над военной организацией». Это было в период третьего созыва Госдумы (1999–2003 годы). Мы провели международную конференцию, участники которой пришли к выводу, что предложенные в законопроекте положения приемлемы и соответствуют Хельсинкским соглашениям и позиции ОБСЕ. На парламентской ассамблее СНГ был принят модельный закон о гражданском контроле, автором которого была Россия. Однако по сей день в самой России такого закона нет. И никто больше этот вопрос в повестку дня Госдумы не ставит.

Конечно, кое-какие подвижки в данном вопросе есть. В 2005 году учреждена Общественная палата. Но она создана под эгидой президента. Это очень похоже на родительские комитеты при Министерстве обороны. Самостоятельности у них не так уж много, чтобы эффективно отстаивать свою гражданскую точку зрения. На деле это должны быть независимые образования, способные вырабатывать взвешенную, ответственную позицию, которая затем доводилась бы до соответствующих органов. А эти органы обязаны адекватно реагировать – в этом суть.

– Согласитесь, работа любой системы зависит от принципа ее организации. Новым принципом армейской системы с назначением в мае 1992 года министром обороны П.С. Грачева стала личная преданность...

– Да, Б.Н. Ельцин и в армейскую систему перенес принцип формирования президентской команды – личную преданность, разрешив министру обороны П.С. Грачеву комплектовать кадры по этому принципу. Надежность Вооруженных сил стали отождествлять только с лояльностью действующему режиму.

Дали трещину традиционные для армии каноны. До этого гораздо большее значение при продвижении по службе придавалось оценке деловых качеств, организаторских способностей, стремлению учиться, личной дисциплинированности, заботливому отношению к людям.

Что же касается Грачева, то во главе Вооруженных сил страны поставили храброго офицера, прежде командовавшего лишь пятью дивизиями одного рода войск, не имевшего необходимого опыта для такой должности. В окружение министра обороны пришли офицеры, служившие с ним в Афганистане. Бывший командир дивизии был назначен на должность начальника Главного оперативного управления – мозга Генерального штаба. Неглупый парень, стихи писал, но до уровня начальника Главного оперативного управления явно не дотягивал.

Из того же корня выросла и нынешняя вертикаль власти: коль скоро меня назначили по принципу личной преданности, то старший начальник является для меня «крышей», а это позволяет вести себя не по закону, а по «понятиям». Политическое руководство страны в той сложной ситуации, видимо, считало главной задачей повиновение Вооруженных сил. Справедливости ради надо сказать, что в критический момент в октябре 1993 года у президента нашлись армейские части, которые защитили формирующееся демократическое российское государство. Но в целом такой принцип комплектования имел издержки. Лично преданное военное руководство докладывало политическому руководству страны: армия управляема, стабильна, занята военной подготовкой. В реальности же Вооруженные силы продолжали деградировать.

Среди назначенных военных руководителей было немало умных, понимающих проблемы армии. Но их личное благополучие зависело не столько от достигнутых результатов, сколько от демонстрации преданности руководству. Даже если у них было свое мнение, зачастую они «с ним были не согласны». Когда я беседовал с такими людьми о необходимости серьезных реформ в армии, они со мной соглашались: «Все правильно говоришь – но кому это нужно? Перестань ломать копья».

– Одно из таких «копий» Вы сломали, отказавшись командовать операцией в Чечне в декабре 1994 года. Почему?

– Я был первым заместителем главкома Сухопутных войск и, как генералы Б.В. Громов, В.И. Миронов, А.И. Лебедь и другие, выступал против втягивания армии в военные действия в Чечне. Но нас не услышали. Нужна была скорая победоносная операция. Главное командование Сухопутных войск не получило директиву министра обороны или Генерального штаба о планировании операции в Чечне. Поскольку

Северо-Кавказский военный округ (СКВО) подчинялся главкому Сухопутных войск, он должен был назначить свой главный штаб, который разработал бы эту операцию вместе со штабом СКВО. Но главкомат Сухопутных войск к планированию операции не был допущен.

Через шесть дней после начала операции, когда войска уже были остановлены на всех направлениях, меня направили помочь командующему СКВО генерал-полковнику А.Н. Митюхину организовать работу командного пункта. За три дня я разобрался в ситуации, обнаружил просчеты в вооружении, в численности военнослужащих, которые должны участвовать в операции. За свою армейскую жизнь я не видел такого бардака. Механики-водители, которым завтра участвовать в боевых действиях, впервые ознакомились с боевыми машинами пехоты, снятыми с хранения, не знали, как они заряжаются. Командира противотанковой батареи поставили командовать минометной батареей. Он ни разу не стрелял из миномета, как и вверенные ему люди. На мой вопрос: «Как же вы будете выполнять задачу?» — последовал ответ: «Нам приказали...»

Если совсем быть точным, то операцию в Грозном следовало проводить силами не армии, а внутренних войск и спецназа. На это у меня было три аргумента. *Первый* — идеологический. В СССР считалось, что внутренняя функция Вооруженных сил с победой социализма полностью себя исчерпала, в своем Отечестве они не применяются. Я и сейчас убежден, что применять ВС, тем более укомплектованные военнослужащими по призыву, внутри страны нельзя. *Второй* — Вооруженные силы не готовы для проведения операций, которым обучаются внутренние войска. *Третий* — в ВС нет точечного оружия, за исключением автомата и пистолета. В условиях уличных операций применяется точечное оружие, а у армии оружие площадного поражения (минометы, установки заградительного огня, танки, авиация). Один залп дивизиона «Град» покрывает 720 га. Попробуйте применить его в городе...

Немаловажный момент — гражданская позиция. Командир, по уставу, должен думать о сохранении жизни своих подчиненных, боевую задачу надо выполнять меньшей кровью. В Чечне же я увидел неподготовленных мальчишек, которых посылают в бой против хорошо вооруженных и подготовленных боевиков. Это преступление перед родителями. В мирное время они отдали своих сыновей для армейской подготовки, а их отправили на бойню.

Всю ночь я взвешивал «за» и «против». В пять утра позвонил начальнику Генштаба М.П. Колесникову и доложил свои выводы,

а он — министру обороны: смена командующего операцией ничего не изменит. В те дни я случайно узнал о том, что меня послали в Чечню, чтобы я ознакомился с ситуацией и сменил А.Н. Митюхина. Нужно было не командующего менять, а заниматься подготовкой войск, на это требовалось 2–3 месяца.

Если же штурмовать Грозный, то сначала следовало разделить его на секторы, каждый из них дать командующим войсками округа, составить макет местности, провести занятия на макете, затем руководителей секторов вывезти в Грозный, чтобы они на месте организовали взаимодействие. И только после этого можно было начинать операцию.

В такой ситуации я не согласился заменить Митюхина. Прилетел министр обороны, заслушал начальника штаба, потом перечислил офицеров и генералов, которые должны остаться, а мне сказал, что мной разочарован, и предложил подумать о рапорте об отставке. Рапорт у меня уже был готов.

Справедливости ради должен сказать, что П.С. Грачев при обсуждении на Совете безопасности был против войсковой операции в Чечне. Но оказался перед выбором: выполнять приказ Верховного главнокомандующего или подавать в отставку. Поступиться принципами и выполнить команду или стоять на своем и пожертвовать карьерой. Я поступил в соответствии со своими принципами.

Война в Чечне показала полнейший непрофессионализм командования. Позже, анализируя события, я понял, почему так случилось. Операция планировалась не для исполнения, а для устрашения: маленькую Чечню с четырех концов окружают регулярные войска — Сухопутные войска, авиация, морская пехота, десантники. Генералу Д. Дудаеву ничего не останется, как сдаться на милость победителя. Но Дудаев не сдался, а войска были не готовы к ведению военных действий.

— Вернемся в сегодняшний день российской армии. Как Вы охарактеризовали бы нынешнее ее состояние и проблемы?

— Если войска не занимаются боевой подготовкой, танки не стреляют, корабли не выходят в море, авиация не летает, то армия деградирует. Поле — академия солдата. Боевая подготовка — то, чем должны заниматься военные люди в мирное время. Несмотря на успокоительные доклады, армия деградировала прежде всего в том, как офицеры стали относиться к службе. От этого зависит боевой дух Вооруженных сил в целом. На мой взгляд, отсутствие

перспектив для офицера – самое уязвимое место. Он не знает, ради чего служит. Прибавим к этому снижение статуса военнослужащего, несвоевременную выплату денег. Отсюда семейные неурядицы. Все это толкало офицеров к дополнительным заработкам, в том числе незаконным путем. Процветали взяточничество, воровство, злоупотребления служебным положением.

По мере того как страна поднималась экономически прежде всего благодаря высоким ценам на нефть, Вооруженные силы финансировались все лучше. Бюджет на 1995 год составлял 268 млрд рублей, на 2010 год – более 1,3 трлн. Средств выделялось больше, а результаты не становились ощутимо лучше. Появились «признаки» боевой подготовки, но когда о них читаешь, становится и горько, и смешно. Среди командиров полков нет должностных лиц, которые бы проводили батальонные учения с боевой стрельбой. Ротные учения с боевой стрельбой проводятся в дивизии с одной ротой в течение года. Заместитель главкома Сухопутных войск по боевой подготовке откровенно признался: подготовка офицеров такова, что неуч учит неуча.

Чтобы показать обществу, что власть не спит, П.С. Грачева поменяли на И.Н. Родионова, Родионова – на И.Д. Сергеева, Сергеева – на С.Б. Иванова... Смена руководителей не приводит к положительным результатам без главного – политического решения и материального обеспечения. Какие задачи стоят перед российскими Вооруженными силами? Кто наши потенциальные противники? НАТО? С одной стороны, НАТО – партнер. С другой – кричим: смотрите, что они вытворяют! Между тем, с точки зрения военного противостояния, о НАТО пора забыть. Я много раз бывал в штаб-квартире этой организации в Брюсселе и убежден, что НАТО никогда не будет воевать с Россией. Исторический опыт показал, что добиться победы над Россией военным путем невозможно! В НАТО это поняли. Так нужна ли нам конфронтация с НАТО? По-моему, целесообразнее подумать о вступлении в эту организацию. Оказавшись в ней, Россия стала бы серьезным противовесом Китаю на востоке. Снялись бы проблемы углеводородов Северного Ледовитого океана, взаимоотношения с Прибалтийскими странами, Польшей, Украиной, Грузией.

Впереди нас ждут более серьезные проблемы. С увеличением числа ядерных государств усилятся и связанные с этим угрозы. Предотвратить их можно только объединенными усилиями. В этом смысле в партнеры стоит выбирать цивилизованные сообщества. Так почему бы нам, используя благоприятный момент борьбы

с общим мировым кризисом с учетом позиций нового президента США, не пойти на сближение?

– **Но сегодня наконец-то реформа в армии идет...**

– Руководство страны поняло, что так дальше жить нельзя. Перемены связаны с назначением в феврале 2007 года министром обороны А.Э. Сердюкова, который не относится к военной элите, не является кадровым военным. Его назначили на эту должность, обеспечив поддержку и президента, и премьера, не для того, чтобы поднять боевую готовность Вооруженных сил или провести революцию в оперативно-стратегическом планировании, подготовке войск. А скорее для того, чтобы разобраться, что представляют собой российские Вооруженные силы. Проверить, куда уходят направляемые туда средства, какова эффективность их использования.

Решая эту задачу, министр обороны пришел к выводу, что сначала необходимо провести полную инвентаризацию ВС, освободиться от всего лишнего, что лежит на них балластом (заброшенные военные городки, неиспользуемые земли, устаревшее, разукомплектованное движимое и недвижимое имущество). И тем самым создать площадку для строительства Вооруженных сил нового облика.

Одновременно с этим предстояло проанализировать соответствие ВС современным требованиям обеспечения обороны и безопасности страны, экономическим возможностям государства по основным направлениям: общая численность Вооруженных сил, доля офицерского состава в ней, его соответствие должностному предназначению; организационно-штатная структура и ее соответствие требованиям современной войны; укомплектованность современными видами техники и вооружения; состояние и качество системы образования, дисциплины и правопорядка; состояние и перспективы социального обеспечения военнослужащих и др.

Полагаю, что на основании проведенного анализа были подготовлены предложения по созданию нового облика Вооруженных сил, которые по своему размаху, глубине и радикальности сравнимы с военной реформой.

Чтобы намеченные преобразования имели количественные и качественные границы, 26 сентября 2008 года президент Д.А. Медведев утвердил «Основные параметры боевого состава Вооруженных сил РФ до 2020 года». К подписанию этого документа, видимо, подтолкнул и вооруженный конфликт с Грузией (август 2008 года), который,

несмотря на то, что Россия одержала победу, выявил серьезные недостатки в организационно-штатной структуре войск, их оснащении, экипировке, организации разведки, управления и связи, огневом поражении, применении высокоточного оружия и других элементов боевых действий.

– Эти преобразования уже начали реализовываться. Что Вы можете об этом сказать?

– Они рассчитаны на 12 лет и разделены на три этапа: первый – 2008–2012 годы, второй – до 2016 года, третий – до 2020 года. На первом Вооруженные силы будут сокращены до 1 млн человек и займут по численности пятое место в мире после Китая (2,3 млн человек), США (1,5 млн), Индии (1,3 млн) и Северной Кореи (1,1 млн). Все соединения и части Вооруженных сил будут переведены в категорию постоянной боевой готовности (готовности к немедленному боевому применению), а кадрированные соединения и части (где имеются только управление, штабы, минимальное количество офицеров, техника, вооружение, запасы материальных средств на случай мобилизационного развертывания до штата военного времени) будут сокращены.

Обращаю внимание на значительный масштаб сокращения: в Сухопутных войсках было 1890 соединений и частей, останется – 172; в Военно-воздушных силах – 340 и 180, соответственно; в Военно-морском флоте – 240 и 123; в Ракетных войсках – 12 и 8; в Воздушно-десантных войсках – 6 и 5; в Космических войсках – 7 и 6.

До 2012 года принципиально изменится организационно-штатная структура ВС. Сегодня она имеет четыре основных звена: военный округ – армия – дивизия – полк. Планируется образовать трехзвенную систему: военный округ – оперативное командование – бригада.

Останутся только три вида ВС (Сухопутные войска, Военно-воздушные силы, Военно-морской флот) и три рода войск (Ракетные, Воздушно-десантные и Космические).

Сухопутные войска будут иметь 6 военных округов, 7 оперативных командований, 80 бригад различного назначения постоянной боевой готовности. Серьезные преобразования произойдут и в других видах Вооруженных сил и родах войск.

Численность офицерского состава уменьшится в 2,4 раза (с 355 тыс. до 150 тыс. человек), то есть до 15% общей численности ВС и 118 тыс. прапорщиков, которых заменят военнослужащие по контракту. Численность в органах военного управления также сократится в 2,5 раза (до 8,5 тыс. человек).

Оптимизация системы военного образования предполагает уменьшение численности вузов, их укрупнение, изменение содержания обучения и целевых задач. Из 19 военных академий и университетов останется 6, а 46 военных училищ и институтов будут преобразованы в 3 военных учебно-научных центра, которые станут вести обучение и научно-исследовательскую работу и создаваться не по видовому, а по территориальному принципу.

Я назвал только основные мероприятия. В совокупности с оснащением Вооруженных сил современными видами техники и вооружения, улучшением экипировки личного состава, включая современные средства управления, связи и пространственного ориентирования, повышением уровня социальной защиты военнослужащих, укреплением дисциплины и правопорядка в войсках, изгнанием из армии казнокрадов проводимые мероприятия приведут к созданию нового качества и облика Вооруженных сил.

В целом для кадровых военнослужащих необходимо создать условия, при которых они жили бы безбедно, имели возможность без срывов заниматься оперативной и боевой подготовкой, а их воинский труд оценивался бы справедливо.

Я – сторонник радикальных преобразований, в том числе упразднения кадрированных соединений и частей. В ВС в мирное время должны быть только соединения и части постоянной боевой готовности, несущие боевые дежурства. Это серьезно изменило бы существующую мобилизационную подготовку военно-обученного резерва. Сейчас никто не знает, сколько его нужно. Но если у нас будут только соединения и части постоянной боевой готовности, значит, резервов потребуется значительно меньше, следовательно, мобилизационная нагрузка на экономику будет снижена.

В проведении реформы есть серьезный изъян. Ее нельзя проводить, не информируя общественность, тем более армейскую. Любой самый грозный, самый мощный приказ должен быть обеспечен политически, экономически, финансово и психологически. Без этого ничего не получится. Ведь в решении таких глобальных задач руководство Вооруженных сил вынуждено опираться и на тех людей, которые будут уволены. Их много. Когда говорят, что число офицеров будет уменьшено в 2,4 раза, эта цифра, может быть, не впечатляет. Совсем другое дело, когда осознаешь, что за ней – судьба 220 генералов, 16,5 тыс. полковников и подполковников, 50 тыс. капитанов, 70 тыс. майоров, 118 тыс. прапорщиков.

Как называется то, что сейчас происходит, — модернизация, совершенствование, строительство, развитие Вооруженных сил или военная реформа? На этот мой вопрос военные ответили: создание нового облика ВС. Пусть будет так. Создание такого облика имеет военно-техническую, финансовую и социальную стороны.

— В чем их особенности?

— Военно-техническая сторона, пожалуй, самая главная для политического руководства, для авторов этой реформы. Потому что в результате преобразований предстоит получить новое качество Вооруженных сил. Иначе не стоило и затевать. Однако пока не ясно, уделяет ли высшее руководство страны этому достаточно внимания.

Понятно, что нельзя добиться нового качества, не вложив дополнительные средства. Но начальник Генерального штаба заявляет, что все запланированное будет сделано за счет текущего довольствия, текущих средств, рассчитывая, возможно, на реализацию недвижимого и движимого имущества. Вряд ли этого будет достаточно для воплощения планов. Казалось бы, целевые средства на программу создания нового облика Вооруженных сил обязательно должна закрепить Госдума в соответствующем законе, без этого нет гарантий доведения намеченного до конца. Неучастие парламентариев выглядит по меньшей мере странным.

Социальная сторона реформы коснется всех офицеров и прапорщиков. Было бы правильно перед началом массового увольнения провести аттестацию офицеров, чтобы на службе остались именно те, кто нужен Вооруженным силам на перспективу по возрасту и отношению к службе. Уместно было бы подключить офицерские собрания, которые давали бы свою аттестацию наряду с аттестационной комиссией. Если обе аттестации совпадают — замечательно. Иначе должна вмешаться вышестоящая аттестационная комиссия. Маловероятно, что офицерский коллектив знает офицера хуже, чем аттестационная комиссия. Аттестация всех офицеров один раз в четыре года практиковалась в советских Вооруженных силах. Когда офицеры почувствуют, что офицерское собрание справедливо решает их судьбу, настроение у них изменится. Надо только дать возможность вздохнуть здоровым силам.

Есть информация о том, что Министерство обороны будет готовить увольняемых офицеров к гражданской жизни, используя базу училищ. Но, может быть, лучше и проще поручить переподготовку увольняемых офицеров регионам, где они высвобождаются? Руко-

водство региона знает, на каких предприятиях какие специалисты и на какие должности нужны, как организовать учебный процесс. Не надо никого везти в училища за тридевять земель. У подлежащих увольнению людей есть жилье, рядом семьи. И это может стать хорошим примером для парней, мечтающих пойти на службу в Вооруженные силы. У них через родителей отложится в голове: когда трудно, тебя не бросят на произвол судьбы, а достойно проводят на гражданскую жизнь. Связь между властью и обществом только укрепится.

— И все же, Эдуард Аркадьевич, какая армия нам нужна?

— Россия должна иметь военную организацию в следующем составе: Вооруженные силы (это основа); внутренние войска, преобразованные в Национальную гвардию и выведенные из состава Министерства внутренних дел; пограничные войска, выведенные из Федеральной службы безопасности. Остальные военные ведомства должны быть демилитаризованы. Военная организация закреплена Законом «О военной организации Российской Федерации».

Армия нового облика означает:

— *высокую боеспособность*, которую обеспечит отказ от призыва и добровольный контрактный принцип комплектования рядовым и младшим командным составом;

— *оснащение современной техникой и вооружением* (не ниже 30% в условиях мирного времени), способность отечественного оборонно-промышленного комплекса (ОПК) своевременно обеспечивать ими армию;

— *способность успешно вести военные действия в современных военных конфликтах*;

— *мобильность* — быстрые маневры и создание группировок войск на угрожаемых направлениях в короткие сроки с использованием отечественной военно-транспортной авиации;

— *компактность*, которая достигается новой организационно-штатной структурой, дальнейшим сокращением численности до 650–700 тыс. человек, из них шестая часть — офицеры. С сокращением численности не уменьшается ассигнование на Вооруженные силы. Это позволяет больше средств направить на техническое оснащение, содержание личного состава, в том числе контрактников. Оплата воинского труда такая, что набор в армию становится конкурсным, качество повышается;

— *устойчивое управление, достойная социальная защита военнослужащих*.

Созданию армии нового облика будут способствовать, *во-первых*, поддержание стратегических ядерных сил страны на уровне, обеспечивающем стратегическое сдерживание возможного агрессора от нападения на Россию и ее союзников. *Во-вторых*, определение стратегических партнеров, прежде всего в лице США, ЕС и НАТО, и установление с ними устойчивых партнерских отношений, вплоть до вступления в организацию Североатлантического альянса. Это существенно облегчит положение России во взаимоотношениях с бывшими членами Варшавского договора, государствами Балтии, конфликтными государствами СНГ, послужит сдерживающим фактором для Японии и Китая в их внешней политике по отношению к северному соседу. *В-третьих*, дальнейшее совершенствование законодательной базы в области обороны и безопасности, законодательное закрепление всех преобразований в Вооруженных силах, установление гражданского парламентского контроля над военной организацией, прежде всего в области военного бюджета, его открытость, а также соблюдение гражданских прав военнослужащих.

– Что Вы думаете о взаимоотношениях армии и ОПК?

– К сожалению, средства, вложенные в ОПК на создание новых типов вооружения, не соответствуют количеству образцов, поступающих в Вооруженные силы. Неизвестно, как используются выделенные средства. Военных интересует не то, что происходит внутри ОПК, а сколько современной техники поступит на вооружение, какую номенклатуру техники и к какому времени начнет получать армия. Тогда легко отследить: деньги выделены, время подошло, должно поступить столько-то единиц боевой техники, и сколько поступило. Сегодня такой информации нет, она практически закрыта.

На авиасалонах демонстрируют новый самолет, при этом без ответа остаются важные вопросы. Прошел ли он заводские и войсковые испытания? Принят ли на вооружение? Что реально происходит, скажем, с ракетным комплексом «Булава»? В нашем распоряжении лишь газетная информация. Самоликвидация «Булавы» на этапе разделения второй и третьей ступени при ее десятом, как было заявлено, контрольном пуске с борта ракетноносца «Дмитрий Донской» 23 декабря 2008 года развеяла последние иллюзии. Принятие нового ракетного комплекса на вооружение ВМФ Министерство обороны отодвинуло на неопределенный срок. А первый вице-премьер С.Б. Иванов, обращаясь к главным конструкторам и руководителям ведущих предприятий ракетно-космической отрасли, публично констатировал:

«Недостаточное внимание уделяется наземной отработке изделий. Нередки случаи, когда реальные испытания заменяются математическими расчетами подтверждения соответствия изделия заданным техническим параметрам». Кто расшифрует, что кроется за этими формулировками? А главное – сколько еще денег уйдет на «Булаву»? Ведь комплектующие для нее нужно приобретать за рубежом.

Другой пример: на создание беспилотных самолетов Министерство обороны выделило 1 млрд рублей³. И вдруг начальник Генерального штаба заявил о закупке израильских образцов. Если мы в стране содержим предприятия оборонно-промышленного комплекса, которые занимаются созданием новых образцов техники, они должны выдавать готовый продукт, а не обещания. Почему в Израиле покупать? Скажите откровенно: выделенных средств мало? Как честный налогоплательщик и патриот, я готов платить. Только ответьте: куда идут мои деньги? Деньги – вот где «собака зарыта». В докладах Министерства обороны при подведении итогов речь уже идет не о количестве поступившей техники новых образцов, а об израсходованных средствах на ее приобретение.

Нужно также определить, какой процент от общего количества техники мы должны считать современным. Есть соответствующие методики. Техника, прослужившая 10 лет, считается современной; 15 лет – устаревшей; 20 лет – старой. К каждому образцу техники свой подход. При создании российских Вооруженных сил до 20% техники и вооружения отвечало современным образцам; сегодня – лишь 10%. Получается, что средств выделяется на порядок больше, а количество современной техники уменьшилось вдвое! Почему? Не надо искать виновных. Давайте разберемся в механизме заказов, ценообразования, целевого и эффективного расходования.

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

³ В марте 2009 года Министерство обороны выделило 1 млрд рублей на разработку и поставку в армию новых беспилотных летательных аппаратов. Однако, как сообщил заместитель министра обороны по вооружению генерал армии В. Поповкин, новых разработок пока так и нет. (См.: <http://mfd.ru/News/View/Default.aspx?ID=1424367>).

ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС РОССИИ В 1991–2008 ГОДАХ

Фельгенгауэр Павел Евгеньевич

военный обозреватель «Новой газеты»

Военно-промышленный комплекс (ВПК) в советское время был основой предельно милитаризованного государства и его экономики. СССР жил будущей войной: телевизоры, холодильники и прочие товары народного потребления собирали в мирное время на оборонных предприятиях, чтобы занять работников, поддерживать оборудование в рабочем состоянии до тех пор, пока не наступит «особый период», ради которого производственные мощности и строились. Тогда, в преддверии глобальной войны с США, с их союзниками по НАТО и в Азии, на этих мощностях предполагалось начать массовое производство военной техники и вооружений.

Даже пластиковые, полиэтиленовые пробки для винных бутылок, хорошо известные советским гражданам, штамповали в порядке временной конверсии на универсальных автоматических линиях конструкции Льва Кошкина, предназначенных для выпуска патронов. Размашистое размещение жилых и общественных зданий в городах с промежуточными зелеными зонами было обусловлено специальными градостроительными нормами, разработанными с учетом ядерной войны. Широкие улицы с бульварами были предусмотрены для выдвижения тяжелой техники к центру городов после ядерного удара, чтобы не было сплошных непроходимых завалов. Даже наделение горожан шестью сотками в садоводствах преследовало утилитарную цель: там предполагалось размещать население, уцелевшее после взрыва ядерных бомб. Промышленная, транспортная и социальная инфраструктура СССР, унаследованная Россией, создавалась не для жизни, а для неизбежной смертельной войны, которая не случилась.

После окончания «холодной войны» и краха СССР многократно снизился государственный оборонный заказ, а в результате либерализации внешней торговли и появления импортных товаров исчез спрос на гражданскую продукцию ВПК. Отягощенные мобилизационными мощностями отечественные оборонные предприятия не могли производить конкурентоспособные товары, за исключением, пожалуй, ядерной энергетики и космических услуг. При этом чрезмерно развитая сырьевая база советской экономики, предназначенная обеспечивать не только ВПК в мирное время, но и пиковое наращивание производства вооружений и техники в «особый период», успешно оторвалась от отечественной обрабатывающей промышленности и начала самостоятельное развитие, ориентированное на экспорт. Финансовая мощь и политическое влияние сырьевого сектора задвинули прежде всемогущий ВПК на задворки.

Надо отметить, что при резком — раз в десять — снижении гособоронзаказа, произошедшего после 1991 года, продолжился экспорт вооружения и техники, в первую очередь боевой авиации, в страны «третьего мира», прежде всего в Китай и Индию. Этот экспортный рынок обогатил многих руководителей ВПК и позволил сохраниться некоторым крупным конструкторским бюро и предприятиям, которые могли производить конечный экспортный продукт. Но в целом российский ВПК медленно, но верно деградировал.

После 2000 года, в период высоких цен на нефть, гособоронзаказ начал расти вместе с ВВП и общим военным бюджетом. Но оказалось, что отечественный ВПК, который к тому времени официально переименовали в оборонно-промышленный комплекс (ОПК), не в состоянии выполнять заявки Минобороны на новую технику — ни по качеству, ни по цене, ни по номенклатуре. В этих условиях увеличение государственного финансирования приводило лишь к ускоренному росту цен, поскольку предприятия отечественного ОПК физически были не в состоянии выпускать продукцию в больших количествах или лучшего качества. Опыт же искусственного завышения стоимости работ директорами оборонных предприятий был хорошо освоен на экспортных контрактах.

Возник конфликт интересов. К 2008 году руководство Минобороны стало публично высказываться о необходимости диверсифицировать гособоронзаказ, предлагая хотя бы частично закупать вооружения, технику, комплектующие на Западе. Если в середине 1990-х началось совместное производство военной техники с Израилем и Францией

для экспорта в «третьи страны», то в конце 2000-х годов появились первые проекты лицензионного производства западной военной техники и вооружений в России уже для российских армии и флота. По той же схеме и с той же стратегической целью в Россию стали приглашать иностранных автопроизводителей.

К 2009 году пропагандистская версия о «лучшем в мире, не имеющем аналогов российском оружии» стала выглядеть все более бледно. Нарастающий кризис российского ОПК, напрямую угрожающий потерей боеспособности Вооруженных сил, о чем ранее писали и рассуждали специалисты, стал предметом публичной дискуссии.

Частичная приватизация предприятий ВПК и депрессия 1991–1998 годов

После распада СССР Россия унаследовала большую часть советского оборонного наследия — до 80%. В соответствии с Указом Президента РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» от 20 августа 1991 года под юрисдикцию российских органов управления передавались все предприятия и организации союзного подчинения, находившиеся на территории РСФСР, в том числе предприятия ВПК. Было непонятно, что делать с этим наследством. Закупки вооружений резко сократились — в казне просто не было денег. Поэтому популярностью пользовалась идея массовой конверсии.

Закон «О конверсии оборонной промышленности» от 12 февраля 1992 года обещал предприятиям ВПК выгодные условия перехода на производство гражданской продукции. Но открытие границ, либерализация внешней торговли и стремительный рост импорта товаров народного потребления лишили ВПК надежды завоевать внутренний рынок гражданской продукции. Тем более что директорский корпус предприятий ВПК морально не был готов руководить в условиях конкуренции, продолжал свято верить, что надо продержаться несколько лет — и всё вернется: возобновятся противостояние с внешним миром и финансирование гособоронзаказа, сравнимого с советским.

В мае 1992 года первым заместителем министра обороны, курирующим вопросы закупок вооружений, был назначен гражданский чиновник — заместитель директора Института США и Канады РАН

Андрей Кокошин. В аппарате Кокошина была разработана программа индустриальной политики, в которой предлагалось сделать ставку на создание мощных промышленных холдингов, которые стали бы локомотивами экономики. Им следовало создать режим наибольшего благоприятствования, предоставить государственные кредиты и налоговые льготы. Но к реализации этой программы так и не приступили.

Летом 1992 года было принято решение о приватизации ОКБ имени Сухого. Инициаторами приватизации выступили руководители предприятия. Генеральный конструктор ОКБ Сухого Михаил Симонов заявил о намерении в ближайшие годы сделать фирму «лидером мирового самолетостроения». В октябре 1992 года председателем Государственного комитета по оборонным отраслям промышленности был назначен Виктор Глухих — сторонник государственного регулирования ВПК и противник приватизации оборонных предприятий. И хотя в ноябре и первой половине декабря 1992 года правительство подписало серию распоряжений о приватизации оборонных предприятий, после отставки в декабре 1992 года Егора Гайдара и назначения премьер-министром Виктора Черномырдина массовая приватизация ВПК была приостановлена¹.

Однако полностью остановить ее было уже невозможно. 18 января 1996 года глава Госкомоборонпрома Глухих был отправлен в отставку. Его место занял Зиновий Пак, который добился повышения статуса своего ведомства до уровня министерства. Однако уже в 1997 году Миноборонпром был ликвидирован, а его отраслевые управления на правах департаментов вошли в Министерство экономики, которое в ранге вице-преьера возглавил Яков Уринсон. Еще одна попытка восстановить советскую систему государственного управления ВПК не удалась.

Государственный оборонный заказ в середине 1990-х годов был небольшим. В бюджете 1997 года на закупки техники, вооружений и оборонные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) было выделено 28 млрд рублей, а реально из-за постоянного бюджетного дефицита выплачено в срок только 8 млрд. В период финансового кризиса 1998 года из 25 млрд рублей запланированного оборонного заказа было профинансировано лишь около 3 млрд.

¹ Власть. 4 декабря 2001 года.

В 1990-е годы более 70% производимых оружия и техники экспортировалось в Китай, Индию, Иран, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Грецию и др. При этом общее производство вооружений и техники по сравнению с 1980-ми годами сократилось в десятки раз, а артиллерийские снаряды, авиабомбы, боеприпасы для Военно-морского флота и артиллерийский порох с 1992 года вовсе перестали производить².

Федеральные власти были не в состоянии дать и оплатить предприятиям ВПК достаточный заказ. Но они предоставили некоторым из них возможность акционирования и приватизации, свободу экспорта продукции. В декабре 1993 года в результате продажи акций Иркутского авиапроизводственного объединения (ИАПО) на аукционе в федеральной собственности осталось лишь 14,7% его акций. Образовалось одно из самых успешных отечественных оборонных акционерных обществ – «Иркут». 10% его акций приобрел европейский авиаконцерн EADS. Постановлением Правительства РФ «О предоставлении предприятиям права участия в военнотехническом сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами» от 6 мая 1994 года № 479 были определены условия получения оборонными предприятиями лицензий на экспорт своей продукции.

В ходе инвестиционных конкурсов, чековых и денежных аукционов в 1995–1996 годах были приватизированы судостроительный завод «Красное Сормово», делавший подводные лодки, Московский вертолетный завод (МВЗ) имени Миля и Ленинградское оптико-механическое объединение (ЛОМО). Впрочем, многие важные предприятия ВПК остались в государственной собственности – в частности, авиационный научно-производственный комплекс (АНПК) «МиГ», который был объединен с Московским авиапроизводственным объединением (МАПО). Было создано федеральное государственное унитарное предприятие «Промышленная компания «Концерн Антей»», в которое вошли разработчики и производители систем ПВО С-300В и «Тор». МАПО получило право самостоятельного экспорта истребителей «МиГ», а «Антей» – зенитно-ракетных комплексов «ТорМ1»³. Структура ВПК, сложившаяся к 1997 году, представлена в *табл. 1*.

² Сегодня. 18 марта 1997 года.

³ Власть. 4 декабря 2001 года.

Таблица 1

Структура ВПК к 1997 году, % к итогу

| | По объему промышленной продукции | По численности работающих |
|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Государственные предприятия | 46,1 | 44,1 |
| АО с участием государства | 33,6 | 34,2 |
| АО без участия государства | 20,3 | 21,7 |

Источник: Федеральная целевая программа реконструкции и конверсии оборонной промышленности в 1998–2000 годах.

Распродажа на экспорт советского наследия

Основным источником дохода российского ВПК в 1991–2001 годах был экспорт вооружений и техники. Но экспортной выручки для громадного постсоветского ВПК было маловато, и с распределением полученных из-за рубежа средств постоянно возникали проблемы. В 1991–2001 годах ежегодный экспорт российского оружия колебался в диапазоне 1,7–4 млрд долларов. Это примерно 4% объема всего российского экспорта и около 2,8 млрд долларов в среднем за год. В 2000-е годы экспорт оружия удвоился. По данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира, в 2000–2005 годах Россия экспортировала вооружений в среднем на 5,4 млрд долларов в год.

В 1989 году рухнула Берлинская стена, закончилась «холодная война», СССР вывел войска из Афганистана. После кровавого подавления студенческого движения за демократию на площади Тяньаньмэнь в Пекине распался негласный антисоветский американо-китайский союз. Этот фактический военно-политический союз с США против общего врага – Советского Союза – возник еще в 1980-е годы, когда КНР под руководством коммунистов начала решительные рыночные реформы. Китайское руководство тогда всерьез готовилось воевать с СССР и его союзниками на стороне США и НАТО.

Когда угроза мировой войны с советским блоком исчезла, потребность Запада в тесном военно-политическом союзе с китайскими коммунистами сошла на нет. На события на площади Тяньаньмэнь

США и ЕС ответили жесткими военно-экономическими санкциями, запретили продажу КНР оружия и передачу военных технологий. Были аннулированы уже подготовленные к исполнению контракты, зависли планы перевооружения Народно-освободительной армии Китая (НОАК), ориентированные на тесное военно-техническое сотрудничество с Западом.

Рыночные реформы, начатые Дэн Сяопином и его соратниками, продолжились после событий на площади Тяньаньмэнь, китайская экономика стремительно росла, а вместе с ней – и влияние КНР в мире. Но военно-технические санкции западных стран в отношении КНР не сняты до сих пор. США и Япония видят в Китае потенциальную военную угрозу в случае вооруженного конфликта из-за Тайваня. С 1989 года США не только сами строго соблюдают полное эмбарго на поставки вооружений и военных технологий в Китай, но и оказывают давление на союзников (например, на Израиль), чтобы они ничего важного и современного не передавали. В 2000 году Конгресс США в поправках к закону о военном бюджете даже запретил американским военным обсуждать с китайскими партнерами вопросы современной концепции проведения общевоинских операций и организации снабжения войск⁴.

США признают китайский суверенитет над Тайванем, который с 1949 года находится под управлением де-факто независимой от КНР администрации, когда на остров бежали остатки политических структур Гоминьдан (консервативная политическая партия на Тайване), но настаивают на своем праве поставлять на Тайвань «оборонительные» вооружения. В январе 2010 года Китай объявил о приостановке контактов с США по военной линии в ответ на объявленные в Вашингтоне поставки американского оружия Тайваню на 6,4 млрд долларов. В мае 2010 года Пекин в одностороннем порядке отменил ранее планировавшийся визит шефа Пентагона Роберта Гейтса. Гейтс, в свою очередь, обвинил руководство НОАК в проведении близорукой антиамериканской политики и пообещал, что поставки оружия на Тайвань продолжатся, поскольку это обеспечивает стабильность в регионе⁵.

В Европе непосредственной китайской военной угрозы не ощущают. Но давление США, вполне реальные проблемы с правами

⁴ РИА Новости. 25 мая 2010 года.

⁵ Reuters. 5 июля 2010 года.

человека, особенно на Тибете, раздражающие общественность поставки китайского оружия репрессивным режимам в Судане, Бирме, Зимбабве – все это способствует тому, что в ближайшее время ЕС, как и Америка, не возобновит полномасштабный оружейный бизнес с КНР.

НОАК сегодня мало похожа на босоногую крестьянско-народную армию времен Мао. Это хорошо организованное и дисциплинированное профессиональное войско. Однако вооружение НОАК в основном осталось прежним, устаревшим, и это не устраивает военно-политическое руководство страны. Китай создал собственный замкнутый военно-ядерный комплекс, ракетную промышленность, противоспутниковое оружие и запустил в космос обитаемые космические аппараты. Но самостоятельно серийно разрабатывать и производить современные истребители, подлодки, танки и многое другое он пока не в состоянии. После 1989 года Китаю ничего не оставалось, как срочно менять ориентацию и обратиться к России за военными технологиями.

После распада СССР, когда прекратились массовые оборонные госзакупки, на предприятиях ВПК осталось много сложной техники, боевых кораблей, подводных лодок, истребителей, зенитно-ракетных комплексов в разной степени готовности, которые были ранее заказаны и оказались ненужными. Имелись значительные запасы заготовленных впрок комплектующих и запчастей. В конструкторских бюро были наработаны проекты модернизации выпускаемой продукции и оставались без дела специалисты. При незначительных расходах можно было продолжать производство на экспорт вполне современной боевой техники, пусть и в меньшем масштабе, чем в советское время. Необходим был платежеспособный покупатель. Так НОАК и российский ВПК нашли друг друга. Китай на много лет стал основным покупателем российского оружия.

Первым большим постсоветским контрактом с КНР была поставка в 1992 году изготовленных на авиазаводе в Комсомольске-на-Амуре (КнААПО) 24 истребителей Су-27СК стоимостью около 1 млрд долларов. Большая часть контракта была оплачена бартером – свиной тушенкой, лапшой, кроссовками и пуховиками, которыми в Комсомольске еще долго выдавали зарплату. Тогда себестоимость (внутренняя цена) боевого самолета была намного меньше контрактной (внешней) цены, заказ казался очень выгодным и действительно помог заводу «продержаться». К тому же в 1992 году Китай был еще

только на пути превращения в мировой сборочный цех промышленной продукции, его валютные резервы оказались сравнительно невелики, и китайцы настойчиво предлагали бартер в обмен на современное российское оружие. К концу 1990-х годов бартерные схемы прекратились.

Развитие военно-технического сотрудничества с КНР не было безоблачным. Наш ВПК не исключал возможности продавать, но в обществе и среди высшего руководства сохранялись опасения в отношении Китая. Это особенно проявлялось среди военных, воспитанных в готовности встретить на поле боя 50-миллионную НОАК как главного врага на евразийском континенте. От многомиллиардной торговли оружием с КНР российский генералитет, не перешедший лично в систему военно-технического сотрудничества (ВТС), не получал откатов. Была только головная боль, что это оружие может быть повернуто против России. Поскольку контракты на поставку вооружений должны были визироваться в Генштабе, это использовалось для задержки их исполнения, а нередко и для блокирования.

После краха СССР китайцы проявили беспрецедентную активность по сбору военно-промышленной информации в бывших советских республиках. Такая активность по-прежнему вызывает раздражение военных и спецслужб. В России продолжаются процессы против «ученых-шпионов», связанные с передачей научно-технической информации в КНР. 3 декабря 2007 года суд вынес приговор директору ЦНИИМАШ-Экспорт академику Игорю Решетину — 11,5 лет строгого режима. Известного ученого обвиняют в передаче Китаю технологий двойного назначения по двум контрактам от 1996 года⁶. Представленные в деле Решетина доказательства не кажутся специалистам убедительными. Впрочем, обычно несвойственная шпионским делам публичность разбирательства может указывать на стремление преподать урок ученым и деятелям ОПК, заставить их держаться с китайцами настороже, что плохо сочетается с одновременными заверениями о дружбе и формировании почти что союза с КНР против агрессивного блока НАТО в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

Несмотря на многолетние усилия, китайцы так и не сумели приобрести в России нужные им системы оружия, прежде всего мощные военно-морские системы оперативно-тактического назначения

⁶ Новая газета. 28 апреля 2008 года.

(морские ракетноносцы Ту-22М3 с новыми тяжелыми противокорабельными ракетами оперативной дальности, многоцелевые атомные подводные лодки проекта 971 и 949А). Китаю также не продали перехватчики МиГ-31М, стратегические бомбардировщики Ту-95 (Ту-142). А проданные Китаю истребители-бомбардировщики Су-30МКК и Су-30МКК2 существенно уступают по своим характеристикам аналогичным Су-30МКИ, которые Россия поставила Индии вместе с лицензией на производство.

Индия — стратегический противник КНР, она тратит миллиарды на модернизацию своих вооруженных сил для противостояния Пакистану и КНР как главному союзнику Исламабада. Россия продает современное вооружение и Дели, и Пекину. Но китайцев в Москве по-баиваются, а индийцев — нет. Поэтому в отношении КНР действуют существенные ограничения на оружейный экспорт. В отличие от проданного Индии Су-30МКИ, вариант Су-30 для КНР не оснащается новейшей разработкой российского ОПК — двигателем с изменяемым вектором тяги, который должен обеспечивать сверхманевренность в ближнем ракетном бою. Су-30МКИ также оснащен превосходной французской и израильской авионикой и оборудованием.

Пекин более 10 лет просит у нас ядерные подлодки — в первую очередь, проекта 949А типа погибшей в 2000 году лодки «Курск». Огромные атомные подводные лодки проекта 949А, известные на Западе как «Оскар-2», несут по 24 самонаводящихся сверхзвуковых крылатых ракеты «Гранит» дальностью более 500 км. Ракеты «Гранит» создавались для уничтожения американских авианосцев и рассчитаны на ядерные боевые части, которые китайский ядерный комплекс может произвести самостоятельно. В Северодвинске на верфи стоят без дела две такие лодки высокой степени готовности (90 и 70%), которые были заказаны когда-то нашим флотом. Эти лодки можно было бы сравнительно дешево дооснастить и дорого продать Китаю, но Москва отказывается передавать ему любые атомные подводные лодки. В то же время с Дели достигнуто принципиальное согласие на сдачу в конце 2010 года в долгосрочную аренду (сроком на 10 лет) атомной подводной лодки проекта 971 «Нерпа» с крылатыми ракетами⁷. Если в отношении Индии нет опасений, что проданное ей оружие когда-нибудь будет обращено против нашей страны, то в отношении КНР, стало быть, есть.

⁷ РИА Новости. 1 июня 2010 года.

В результате в последние годы в торговле оружием с КНР возник острый кризис. Формальным поводом послужил отказ российской стороны выполнять подписанный в 2005 году в Сочи контракт с КНР на поставку 34 военно-транспортных Ил-76 и 4 заправщиков Ил-78. Контракт подписывала Россия, а делать самолеты, причем быстро и дешево, предполагалось, используя советские запасы (заделы) фюзеляжей и комплектующих в Ташкенте, где в советское время собрали Ил-76 и Ил-78. После подписания контракта выяснилось, что подобных заделов ни в России, ни в Узбекистане не осталось, и китайцам объявили, что по цене, срокам и количеству машин выполнить контракт невозможно, надо передоговариваться и по срокам, и по сумме контракта.

В ответ Пекин отказался закупать дополнительную партию Су-30МКК2 и оговоренные 105 комплектов для сборки Су-27СК в Шэньяне с использованием российских компонентов по лицензии. Всего по контракту предполагалось собрать в Шэньяне 200 Су-27СК, но было закуплено и собрано 95 этих истребителей. Китайцы сослались на то, что российские истребители оснащены старыми радарными и отсталой аналоговой авионикой.

В последнее время в российской прессе в ответ на китайские претензии появились материалы со ссылкой на источники в авиапромышленности и «Рособоронэкспорте» о том, что китайцы наладили самостоятельное производство скопированных Су-27 под маркой J-11В, а также копируют системы залпового огня «Смерч» и другую нашу технику⁸.

Антистимулы развития

Снижение в последние годы военного экспорта в КНР было компенсировано увеличением военно-технического сотрудничества с Индией, Алжиром, Венесуэлой, Ираном, Сирией, Вьетнамом и др. Но нарастание экспорта, приток валютной выручки, судя по официальным докладом, в 2000-е годы не привели к расцвету ОПК. Он не только не развивался, а все глубже погружался в пучину дезорганизации и кризиса. Заработанные на экспорте деньги как-то рассосались, а торговля морально устаревшим советским военным имуществом со странами

⁸ Китайская подделка // Ведомости. 21 февраля 2008 года; Китайские пираты вышли на новый уровень. — NEWSru.com. 22 апреля 2008 года.

«третьего мира» и кооперация с ними уже не могли принести ни новых технологий, ни понимания новейших способов и методов ведения боевых действий. Ведь эти страны сами были потребителями советских и западных технологий, нередко отнюдь не самых передовых. Их структурно отсталые военные организации не ставили перед российским ОПК принципиально новых технических задач, современные характеристики оружия им были не обязательны.

Экспорт российского вооружения и техники в 1991–2008 годах давал мало стимулов к развитию отечественного ОПК, к инновациям — техническим, экономическим и административно-организационным. Более того, сложилась ситуация, когда производства для внутренних и экспортных целей мало связаны или даже конкурируют за ограниченные человеческие и материальные ресурсы.

Так, Россия и Индия подписали соглашение о совместной разработке и производстве самолета пятого поколения (ПАК-ФА), создается совместное предприятие, которое будет его выпускать в Индии⁹. Там уже успешно действует совместное предприятие по производству противокорабельных управляемых крылатых ракет «БраМос» морского, наземного и воздушного базирования на основе разработанной в СССР ракеты «Яхонт», которая у нас так и не пошла в серию. В Индии по лицензии собирают самолеты Су-30МКИ, по заказу индийского Министерства обороны собирают «БраМосы» и пытаются (пока безуспешно) продать их на экспорт в какую-либо «третью страну». На кораблях отечественного ВМФ нет ни одного «БраМоса» или «Яхонта». В Индии, Китае, Алжире, Малайзии, Индонезии и Вьетнаме служат сотни новейших Су-30 разных модификаций, но в российских ВВС их нет. Есть подозрения, что самолет пятого поколения (ПАК-ФА) также делается прежде всего на экспорт, а российским Вооруженным силам для выполнения практических задач на Кавказе и в Средней Азии эта техника не нужна.

Часто приводят аргумент: не все так плохо в отечественной оборонке, раз у нас столько покупают. Он не имеет смысла, поскольку покупают не слишком требовательные клиенты, у которых нет выбора в условиях западного эмбарго или существенных ограничений на импорт оружия (КНР, Сирия, Иран, Венесуэла). К тому же в России они покупают те виды вооружений, где наше отставание от Запада не так значительно, а в других странах — то, что мы сделать не

⁹ РИА Новости. 1 июня 2010 года.

в состоянии. Например, современные беспилотники Индия и Китай покупают в Израиле. В результате остро необходимые Вооруженным силам РФ современное вооружение, технику для ведения антипартизанских и локальных войн низкой интенсивности (беспилотники, современные системы связи и управления, экипировка) отечественный ОПК не производит, а система коммерческого военно-технического сотрудничества с развивающимися странами не создает стимулов для развития подобного производства¹⁰.

Со временем общий кризис российского ВПК начал негативно сказываться на военно-техническом сотрудничестве. Россия сорвала контракт с Индией стоимостью 1,4 млрд долларов на поставку переоснащенного авианосца «Адмирал Горшков» (он же «Баку» — проект 1143.4) с удлиненной полетной палубой, в комплекте с 16 истребителями МиГ-29К и МиГ-29КУБ, с 8 вертолетами Ка-28 и Ка-31. Индия должна была получить авианосец осенью 2008 года, но осенью 2007 года выяснилось, что работы там еще лет на пять и требуется на 2,5 млрд долларов больше. Уволили гендиректора крупнейшего в стране судостроительного предприятия «Севмаш» Владимира Пастухова. После долгих переговоров индийцы, которым дееспособный авианосец крайне важен в их стратегических планах противостояния возможному в будущем вторжению в Индийский океан китайского флота, согласились доплатить и теперь тщательно контролируют ход работ, ожидая получить заказ до конца 2012 года¹¹.

На «Севмаше» утверждают: денег не хватило потому, что «фактически они строят новый авианосец, оставив от старого только корпус». Поскольку у «Севмаша» нет опыта строительства авианосцев (все советские авианесущие корабли были построены в Николаеве на Украине), нет гарантий, что «Горшков» когда-либо станет дееспособным, сколько денег ни вкладывай.

В советское время средств на авианосцы не жалели, но все построенные в Николаеве авианесущие корабли 1143-й серии оказались

¹⁰ Пожалуй, единственный пример положительного взаимодействия экспортного и внутреннего оружейного рынка — продолжающееся производство старых, но надежных транспортных вертолетов семейства Ми-8/17 с украинскими моторами, которые пользуются хотя не слишком большим, но устойчивым спросом внутри страны и за границей. Ми-8/17 активно применяются в интересах антитеррористической коалиции в антипартизанских кампаниях в Ираке и Афганистане, в том числе с российскими экипажами на частных контрактах.

¹¹ РИА Новости. 13 мая 2010 года.

негодными. «Киев», «Минск» и «Новороссийск» в 1990-е годы были проданы за границу по цене металлолома. С «Горшковым» теперь мучается «Севмаш», а последний достроенный корабль серии — «Адмирал Кузнецов» (он же — «Рига», «Леонид Брежнев», «Тбилиси» и проект 1143.5) — пребывает в вечном ремонте, лишь один раз в пару лет выходит в море, и каждый выход заканчивается существенными поломками и новым ремонтом.

У всех кораблей 1143-й серии основная паротурбинная энергетическая установка оказалась конструктивно неудачной. Недаром на «Севмаше» говорят, что «Горшкова» надо полностью выпотрошить и делать все заново. Только где, интересно, в России они найдут качественные комплектующие?

Если оценивать экономическое положение предприятий российского ВПК, то с 1993 года определенная их часть жила неплохо, собирая изделия на экспорт из советских запасов. Себестоимость такого «производства» составляла несколько процентов от продажной цены. Главная проблема директоров состояла в том, чтобы подписать контракт и поделить откат с представителями страны-заказчика и с отечественными надзирающими лицами. Сегодня советских заделов почти не осталось, и возникла подпольная кустарная индустрия, которая переделывает бывшие в употреблении узлы и комплектующие, чтобы внешне и по документам они выглядели как новые.

Контракт на поставку Алжиру 24 МиГ-29СМТ, в которых заказчик выявил бывшие в употреблении узлы, был аннулирован, и выплачена неустойка. Но поскольку это грозило разорением производителю истребителей ОАО РСК «МиГ», российское правительство приняло решение о том, что Минобороны приобретет эти самолеты. Это обошлось бюджету в 25 млрд рублей. Вернувшиеся из Алжира МиГ-29СМТ оснащены современной французской авионикой и являются самыми продвинутыми истребителями в отечественных ВВС. Однако некоторые узлы и комплектующие оказались «палеными» (правы были алжирцы). Комиссия установила, что на 12 переданных авиаполкам в Курске и Липецке истребителях МиГ-29СМТ ряд узлов «не соответствует требованиям чертежей и технических условий». Кроме того, на многих деталях были обнаружены пломбы, которые не соответствовали пломбам заводов-изготовителей¹².

¹² Коммерсант. 22 сентября 2009 года.

Как рассосались средства от экспортной выручки и гособоронзаказа

За 1991–2008 годы экспорт оружия принес России до 100 млрд долларов. Внутренний гособоронзаказ, который стал резко расти в начале 2000-х годов на базе нефтяного благополучия, принес отечественному ОПК не меньше, но распределение этих денег для россиян совершенно непрозрачно. Специалисты еще могут найти след больших китайских и индийских контрактов в отчетности некоторых акционированных и потому более открытых корпораций, но миллиарды гособоронзаказа уходят в бюрократическое, коррумпированное болото практически без следа. В войска новая техника по-прежнему поступает в единичных экземплярах: десяток-другой танков в год, несколько вертолетов, пара самолетов. Эффективно использовать единичные образцы невозможно. Единственная крупная поставка новой техники за 1996–2008 годы — это те самые «алжирские» истребители МиГ-29СМТ, которые появились в войсках в результате неблагоприятного стечения обстоятельств.

Впрочем, один раз завеса секретности приоткрылась. В конце 2001 года глава Счетной палаты Сергей Степашин обнародовал результаты проведенного его ведомством анализа торговли оружием в 2000 году. Выяснилось, что при общем объеме экспорта 3,7 млрд долларов госбюджет получил напрямую лишь примерно 7 тыс. долларов (226 тыс. рублей) дохода. Первый заместитель председателя Комитета по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами Александр Денисов постарался опровергнуть Степашина, заявив, что, по примерной оценке Минфина, в бюджеты всех уровней попадает от торговли оружием 70 млн долларов в год. В любом случае — 70 млн или 7 тыс. долларов — доход государства от экспортной выручки удручающе мал.

Следовательно, не соответствуют действительности заявления о том, что «Россия зарабатывает миллиарды на торговле оружием». Зарабатывает не Россия, а отдельные лица. Происходит это потому, что система торговли оружием построена так, что предприятия-экспортеры не платят экспортных пошлин и НДС — в отличие от экспортеров нефти, которые все 2000-е годы наполняли бюджет. Менеджеры предприятий, производящих вооружение, «делятся» с чиновниками, с посредниками и с заказчиками гособоронзаказа.

Зато себестоимость показывают такую, какую захотят, что помогает минимизировать налог на прибыль. При этом фактически значительную часть «нового» оружия на экспорт и по гособоронзаказу полностью или частично собирают из запасов советских комплектующих, то есть такое его «изготовление» почти ничего не стоит.

Так, эсминцы класса «Современный» для Китая построили, оснатив советские корпуса складированными со времен распада СССР комплектующими. Подводные лодки типа «Варшавянка» («Кило»), построенные в Петербурге и Нижнем Новгороде для Ирана и Китая и проданные за 2 млрд долларов, были также собраны из советских остатков. «Новые» стратегические бомбардировщики Ту-160 для собственных ВВС до сих пор производят путем доукомплектации изготовленных в СССР фюзеляжей на казанском авиазаводе.

В сентябре 2009 года в Волгограде местное ФСБ задержало по подозрению в мошенничестве заместителя генерального директора ФГУП «Баррикады» Юрия Горбаткова и двух начальников цехов. Следователи утверждали, что в 2008–2009 годах обвиняемый заключал фиктивные договоры с компаниями-однодневками на поставку комплектующих к шасси мобильных ракетных комплексов «Тополь-М». При этом реальных поставок комплектующих не было — их брали из заводских запасов, а перечисленные на счет однодневок денежные средства были обналичены и похищены. Типичная для сегодняшнего российского ОПК махинация. Необычно то, что она была вскрыта. Похоже, при проведении схемы кто-то остался недоволен своей долей, и последовал донос¹³.

Иностранный заказчик платит за машину полную стоимость, но много меньше по сравнению с американским аналогом, и получает вполне функциональный самолет. Себестоимость подобных истребителей, эсминцев и другой техники советского образца мизерна, так как ее изготовление было оплачено еще из советского гособоронзаказа. При подобном сверхрентабельном производстве надо бы платить немалые налоги. Но в ОПК разработана система накручивания накладных расходов. Выплачиваются огромные комиссионные, в том числе иностранным посредникам. Оплачиваются транспортные услуги по завышенным тарифам, заказываются комплектующие по завышенным ценам, указываются фиктивные «инвестиции», а потом с доходов идут откаты на счета в офшорах.

¹³ Ведомости. 8 сентября 2009 года.

По некоторым оценкам, в виде «левых» доходов уходит по меньшей мере половина выручки от экспорта вооружений и вряд ли меньше — от исполнения оборонного госзаказа¹⁴.

Не менее разорительным для страны является использование денежных средств, полученных ФГУП «Рособоронэкспорт» в качестве государственного посредника в торговле оружием. С помощью различных схем отчислений комиссионных за услуги, включая доставку, монопольный государственный посредник — «Рособоронэкспорт» — присваивает значительную часть экспортной прибыли — до 30% суммы сделки. И это при том, что «Рособоронэкспорт» — унитарное госпредприятие, а значит, его прибыль — собственность государства. Имея на счетах огромные средства, он начал активно скупать акции АвтоВАЗа и крупнейшего в мире производителя титана — «ВСМПО-Ависма». Под руководством генерал-полковника Сергея Чемезова (с 2000 года — первый заместитель генерального директора, а с 2004 года — гендиректор «Рособоронэкспорта»¹⁵) без лишней огласки была произведена ренационализация предприятий со всеми закономерными последствиями.

В дальнейшем на базе быстро разросшейся промышленной империи «Рособоронэкспорта» Чемезов создал огромный холдинг-госкорпорацию «Российские технологии». При этом «Рособоронэкспорт» остался аффилированной с ним структурой. Вскоре оказалось, что команда чиновников от «Рособоронэкспорта», в 2006 году пришедшая руководить АвтоВАЗом, его совершенно разорила. Пришлось тратить десятки миллиардов рублей налогоплательщиков на его спасение, вводить запретительные пошлины на ввоз иностранных автомобилей, устраивать нацеленную практически исключительно на АвтоВАЗ бюджетную программу обмена старых автомобилей на новые.

Но и на тех предприятиях ОПК, которые были приватизированы, далеко не все благополучно. Некоторые из них сегодня вконец разорены, но есть и относительно успешные. Одни собственники вкладывали часть прибыли в модернизацию производства, другие — нет. Ведь большинство советских директоров не относилось к тому редкому типу людей, для которых бизнес является смыслом жизни. Они были обычными советскими руководителями, сделавшими карьеру в парткоме или заводууправлении. Умели складно писать отчеты, выбивать

¹⁴ Новая газета. 21 июля 2006 года.

¹⁵ Ведомости. 18 октября 2007 года.

дефицитные комплектующие, но не умели конкурировать в сфере высоких технологий или выпускать технику мирового класса, а главное — вкладывать деньги в развитие предприятий.

В условиях, когда нет уверенности, что приватизированное предприятие не отберут ракетиры или государство, когда в обществе все еще сильны настроения «отнять и поделить», разумнее выбрать экономическую стратегию, понятную миллионам, — прибыль предприятия изымать на личный счет. Собственники частных предприятий и те, кто контролировал финансовые потоки на государственных предприятиях, эксплуатировали доставшееся им советское наследство без существенных, а иногда и вообще без всяких технологических и структурных инноваций, выводя за рубеж заработанные на этом средства. Безбедная жизнь на берегу моря была для таких новых собственников желаннее, чем развитие предприятий.

В производстве титана и выплавке из него простейших деталей для иностранных самолетов и на экспорт, как и во многих других примитивных производствах, подобная стратегия не привела к технологической деградации, свертыванию инвестиций и утрате конкурентоспособности. Но в остальном ВПК результат оказался катастрофическим.

Структурные реформы в 1998–2008 годах

Приватизация нефтегазодобычи, металлургии, добычи и производства минеральных удобрений достаточно быстро помогла вывести эти отрасли из кризиса, в чем немалую роль сыграла либерализация правил экспорта. Но скоро стало ясно, что теми же средствами разрешить системный кризис ВПК не получается и ориентация на экспорт кардинально ничего не меняет. В 1997 году объем военного производства составил лишь 8,7% уровня 1991 года.

Настало время проводить структурные реформы. Министр экономики Яков Уринсон, в подчинение которому в начале 1997 года была передана российская оборонка, подготовил в своем ведомстве Федеральную целевую программу «Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности РФ на 1998–2000 годы». Было объявлено, что в России 1749 предприятий ВПК, столько не требуется, их надо сократить до 667 к 2000 году, сохранив «ядро ВПК». Предлагалось создать отраслевые холдинги, чтобы сконцентрировать производство, инвестиции и НИОКР, провести масштабную конверсию

избыточных оборонных мощностей для выпуска гражданской продукции¹⁶. Программа была утверждена премьером Сергеем Кириенко 24 июня 1998 года. До этого, 13 апреля 1998 года, был принят Федеральный закон «О конверсии оборонной промышленности РФ» № 60-ФЗ. Однако государственный дефолт и последовавший за ним финансовый и политический кризис помешали приступить к выполнению широко задуманных преобразований, а Уринсон покинул правительство и Минэкономики.

В 1999 году отраслевые оборонные департаменты Министерства экономики были преобразованы в самостоятельные оборонные агентства, деятельность которых должна была координировать Комиссия по военно-промышленным вопросам при правительстве. Но она не играла серьезной роли. В мае 2000 года оборонные агентства вошли в состав вновь созданного Министерства промышленности, науки и технологий. Многие военные и руководители ОПК радовались тому, что воссоздана советская структура управления, состоявшая из 9 министерств оборонных отраслей промышленности, правда, не в тех масштабах¹⁷. Действительно, оборонные агентства были клонами знаменитой советской «девятки», их конторы располагались в тех же зданиях в Москве.

Однако радость была недолгой. Началась административная реформа правительства, оборонные агентства были упразднены, тем более что никаких принципиальных перемен к лучшему в ОПК с их появлением не произошло. В начале 2000-х годов 40–50% гособоронзаказа расходовалось на НИОКР, которые в массе своей ни к чему не приводили, никакого оружия и техники после таких «исследований» не появлялось, лишь бумажные отчеты плодились. «По данным информированного источника, Минобороны из своего бюджета якобы финансирует более трех тысяч НИОКР, причем многие ведутся годами и без результатов. В Минобороны и вообще в России нет целостной системы по контролю за ходом научных военных исследований. Это явно ведет к нецелевому расходованию бюджетных средств, а попросту — к разворовыванию денег»¹⁸.

Разработанная командой Уринсона ФЦП «Реструктуризация и конверсия оборонной промышленности в РФ на 1998–2000 годы»

¹⁶ Независимое военное обозрение. 31 июля 1998 года.

¹⁷ Независимое военное обозрение. 5 ноября 2004 года.

¹⁸ Независимое военное обозрение. 1 октября 2004 года.

никогда не выполнялась, но не пропала втуне. Ее преемницей стала Федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса РФ на 2002–2006 годы», которая также была нацелена на создание новой, более рыночной системы управления ОПК. Сохранились основные стратегические направления реформы: создание интегрированных структур (холдингов) с жесткой вертикалью управления и сокращение излишнего числа оборонных предприятий. Для существенного сокращения явно излишнего числа оборонных предприятий 4 августа 2004 года был подписан Указ Президента РФ «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» № 1009. Предполагалось, что неэффективные «нестратегические» предприятия ОПК будут отрезаны от госфинансирования, перепрофилированы или исчезнут. Впрочем, в ходе подготовки перечня предложения Минокономразвития о радикальном сокращении стратегических предприятий не были реализованы¹⁹.

Было запланировано за три года создать примерно 70 крупных концернов и холдингов. В первый год удалось создать лишь 5, но и их раздирали постоянные внутренние конфликты. Сложившуюся в то время ситуацию высокопоставленный генерал Минобороны прокомментировал так: «Интегрированные структуры сегодня построены по непонятному принципу. Случайно. Без целевых функций. Они должны быть построены на уровне объединенных технологий, по использованию техники и элементной базы. А сегодня действуют концерны, и предполагается создание новых, между которыми уже изначально существуют различные непреодолимые барьеры. Эти холдинги ныне вынуждены вести буквально натуральное хозяйство и выживать. Деньги у них забирает навязанная сверху управляющая компания. Заводам и НИИ почти ничего не достается. Не случайно директорский корпус всячески стал препятствовать включению своих заводов в холдинги»²⁰.

Верховная власть не могла и не хотела бесконечно терпеть подобное нерадение. За 2000–2007 годы расходы на оборону выросли со 146 млрд до 860 млрд рублей в год, а получены лишь отдельные образцы нового оружия с бесконечными недоделками, цены на них росли вместе с увеличением бюджета. Отметим, что, в отличие от западных

¹⁹ Независимое военное обозрение. 13 августа 2004 года.

²⁰ Независимое военное обозрение. 1 октября 2004 года.

демократий и большей части стран «третьего мира», в России засекречены номенклатура ежегодных закупок вооружений, конкретная цена каждой закупаемой единицы, список оборонных программ НИОКР и расходы на каждую из них. В законе о бюджете приведены лишь общие суммы, ни о чем конкретно не говорящие.

О том, что предприятия отечественного ОПК завышают цены, можно судить по многочисленным публичным высказываниям президента Дмитрия Медведева и премьера Владимира Путина, но конкретно и профессионально анализировать проблему, сравнивать уровень российских закупочных цен с иностранными невозможно. Закон о госзакупках с обязательным публичным тендером на военную технику не распространяется. Впрочем, даже скудные официально публикуемые сведения иногда указывают на значительные перемены. Так, в 2005 году произошло важное событие: сумма гособоронзаказа (183 млрд рублей) сравнялась с внешнеторговой выручкой от военно-технического сотрудничества (5,3 млрд долларов) и продолжала расти, увеличивая разрыв²¹.

Государство платило хорошие деньги и использовало воссозданную вертикаль власти, чтобы заставить строптивых собственников и директоров оборонных предприятий сплотиться, как приказано, в холдинги, которые были окончательно объявлены генеральной линией развития отечественного ОПК. Для общего управления системой в марте 2006 года Путин создал при правительстве специальную Военно-промышленную комиссию, которую возглавил в ранге вице-премьера Сергей Иванов. Оставив в 2007 году пост министра обороны, он сконцентрировался на курировании всего силового блока и оборонки в качестве влиятельного вице-премьера. Иванов объявил, что будут активно создаваться мощные холдинги: объединенная авиационная компания (ОАК), которая должна объединить гражданское и военное самолетостроение, объединенная судостроительная компания (ОСК) и др.²²

В 2008 году на закупки вооружений и НИОКР в рамках гособоронзаказа было выделено 350–365 млрд рублей. Была утверждена Государственная программа по вооружениям до 2015 года с бюджетом 5 трлн рублей. В октябре 2008 года Сергей Иванов объявил,

²¹ Интерфакс. 29 декабря 2005 года.

²² ИТАР–ТАСС. 20 марта 2006 года.

что гособоронзаказ на 2009 год составит 1,3 трлн рублей²³. Правда, столь сумасшедший рост был прежде всего результатом творческого подхода к статистике самого Иванова. Раньше под гособоронзаказом понимали расходы на закупку новой техники, ремонт и модернизацию имеющейся, а также НИОКР. В 2008 году Иванов объединил в гособоронзаказ все закупки всех силовых структур, причем не только на вооружение и НИОКР, но и на еду, одежду, горючее и прочее.

Подобное объединение статей расходов еще больше затруднило анализ эффективности оборонных расходов. Тем более что начавшийся в 2008 году финансово-экономический кризис привел к частичному сокращению расходных статей бюджета и недофинансированию федеральной целевой программы. Объявленная цифра гособоронзаказа на 2009 год была скорректирована до 1 трлн рублей²⁴. На 2010 год был утвержден проект гособоронзаказа в 1109 млрд рублей. Из них, по словам Иванова, на закупку вооружений и военной техники для Минобороны пойдет 470 млрд, другим силовым структурам – 64,4 млрд, на продовольствие – 64,9 млрд, на закупку горючесмазочных материалов и спецтоплива – 65 млрд²⁵. Подробности исполнения оборонного бюджета по части финансирования закупок и программ НИОКР в России засекречены. Цифры, которые озвучивает время от времени Иванов, часто меняются и не сходятся между собой. Подобная секретность порождает существенные возможности для разбазаривания средств и воровства. Однако ясно, что денег выделяется немало.

Продолжалось объединение разношерстного ОПК в вертикально-интегрированные государственные холдинги, которое сопровождалось конфликтами и даже убийствами. Но в целом процесс шел. Были образованы ОАК, ОСК, монополист в ПВО концерн «Алмаз-Антей» и др., сформирована гигантская госкорпорация «Ростехнологии». По словам Иванова, к началу 2009 года в России было 1400 официально зарегистрированных в качестве «стратегических» предприятий ОПК, включенных в соответствующий реестр (в 1997 году – более 1700). Они расположены в 70 субъектах Федерации, в отрасли работают около 1,5 млн человек²⁶, как и в 1997 году. Иными словами, несмотря на все

²³ РИА Новости. 16 октября 2008 года.

²⁴ Российская газета. 26 февраля 2009 года.

²⁵ Интерфакс. 20 августа 2009 года.

²⁶ Российская газета. 26 февраля 2009 года.

бюрократические и организационные усилия, за 12 лет так и не удалось существенно сократить явно избыточный и малоэффективный российский ОПК.

Исходно планировалось создать более 70 вертикально-интегрированных государственных оборонных холдингов, к 2009 году было сформировано только 24. Выступая в Госдуме в феврале 2009 года, гендиректор «Рособоронэкспорта» Сергей Чемезов объявил, что из 440 предприятий, входивших в госкорпорацию «Ростехнологии», к ОПК относилось 340. При этом финансово-экономическое состояние только 36 стратегических организаций ОПК можно было признать устойчивым, а примерно 30% организаций (от общего количества) имели признаки банкротства. Наиболее острой ситуация была на предприятиях, занимавшихся производством боеприпасов и спецхимии, — около половины из них относилось к потенциальным банкротам. Чемезов объяснил плачевное состояние оборонки «неоптимальной схемой управления оборонными отраслями». В состав «Ростехнологий» было передано около 30% предприятий российского ОПК, создание корпорации прежде всего должно было решить задачу структурной перестройки оборонной промышленности. На предприятиях «Ростехнологии» было занято около 800 тыс. работников, а среднемесячная зарплата в 2008 году составила чуть больше 14 тыс. рублей, что в 1,5 раза меньше, чем в среднем по ОПК и в промышленности. Средний возраст работающих превысил 50 лет, молодежь не идет работать в оборонку²⁷. Общий итог многочисленных попыток реформировать отечественный ОПК более чем печален. «Запас прочности и выживаемости ОПК заканчивается», — посетовал Чемезов. И это мягко сказано.

Война с Грузией в августе 2008 года выявила серьезное техническое и организационное отставание российских Вооруженных сил от современного уровня. В сентябре того же года началась радикальная военная реформа, из осторожности названная «придаем войскам нового облика». Кроме глубоких структурных перестроек, увольнения 60% офицерского состава, радикальной перестройки системы военного образования и фактического отказа от ресурсов, нужных для многомиллионной мобилизации в случае «большой войны», предусмотрено перевооружение армии и флота. До 2020 года современными должны быть до 70% техники, но вызывает сомнение способность отечественного ОПК выполнить это задание.

²⁷ Интерфакс. 25 февраля 2009 года.

Командующий Воздушно-десантными войсками генерал Владимир Шаманов рассказывал, как в августе 2008 года над группировкой ВДВ в Абхазии, которую он готовил к форсированию Ингури и вторжению в Западную Грузию, днем в небе постоянно «висел» грузинский беспилотник «Гермес» израильского производства, который в реальном времени передавал грузинскому командованию сведения о всех передвижениях российских войск. Попытки сбить его оказались тщетными: зенитные ракеты не брали цель из-за ее радиолокационной и инфракрасной малозаметности. Стали стрелять из автоматической 30-миллиметровой пушки БМД-2, которая сконструирована также для поражения воздушных целей — снаряды не долетали. То есть ударная группировка российских ВДВ оказалась в положении афгано-пакистанских талибов-пуштунов, которые только и могут, что бессильно грозить автоматами пролетающим над ними американским беспилотником²⁸.

Грузинское руководство, получив от своих беспилотников точные сведения о неизбежном вторжении российских войск в Западную Грузию, осознало, что воевать на два фронта невозможно, объявило об одностороннем прекращении огня и начало отвод войск в район Тбилиси. Современную технику, в том числе модернизированные израильскими танки Т-72, прятали, в частности, в лесах национального парка Боржоми, полагая, что западное дипломатическое вмешательство остановит российское наступление. Российское военное руководство не знало, где точно находится и что делает противник, поскольку адекватных беспилотников не имело, а пилотов на разведку посылать опасалось, потеряв от зенитно-ракетного огня несколько лучших экипажей. Так грузинская армия сохранила значительную часть современного оружия.

Неудивительно, что российские военные все более откровенно отворачиваются от убогого отечественного ОПК. Ведь за конвертируемый, полновесный рубль российского гособоронзаказа можно купить на Западе лучше, больше, дешевле и при этом спасти жизни своих солдат и офицеров.

В 1946 году, сразу после войны и окончания поставок англо-американской военной техники в СССР по ленд-лизу, Москва закупила в Британии партию новейших авиационных реактивных двигателей, которые оказались лучше трофейных немецких истребителей

²⁸ Независимое военное обозрение. 4 июня 2010 года.

Ме-262. Именно на МиГ-15, на которых были установлены скопированные английские двигатели, успешно воевали в корейскую войну советские, китайские и корейские пилоты. Больше западную военную технику СССР (Россия) официально не покупал, хотя спецслужбы добывали документацию и натуральные образцы, часто для копирования. Поэтому знаковым событием стала закупка в 2009 году партии израильских военных беспилотников, которой закончился период советской (российской) опоры на собственные силы.

Начало импорта западных военных технологий

Многочисленные программы структурной перестройки отечественного ОПК и трудная работа по собиранию предприятий в холдинги не остановили технологическую деградацию. К концу 2000-х годов стало очевидно, что основная проблема ОПК уже не в недофинансировании гособоронзаказа, а в нарастающей физической невозможности производить современное вооружение и технику. Как признал глава Минпромторга Виктор Христенко, состояние дел с качеством вооружений, военной и специальной техники, поставляемых для обороны страны и на экспорт, вызывает обоснованную обеспокоенность и российских военных, и иностранных покупателей. По словам Христенко, международно признанные сертификаты менеджмента качества имеют только 10% предприятий, много рекламаций, в том числе по линии военно-технического сотрудничества. Необходимо срочное техническое перевооружение предприятий, так как износ фондов и утрата технологий создают угрозу не только закрытия предприятий, но и безопасности страны. Для исправления ситуации в 2007 году была принята специальная госпрограмма, но из-за финансового кризиса она выполняется не полностью²⁹.

Во время российско-белорусских учений «Запад-2009» наши военные смогли привлечь всего один новый бомбардировщик Су-34, один боевой вертолет Ка-52 и пару Ми-28Н – да и те не из строевых частей, а из центров боевой подготовки и применения. В войсках практически вся техника старая, советская. Во время учений «Запад-2009» начальник Генштаба генерал армии Николай Макаров и другие генералы пожаловались Дмитрию Медведеву, что ОПК

²⁹ РИА Новости. 26 октября 2009 года.

не может обеспечить войска современным оружием необходимого качества и количества по приемлемой цене. В результате Минобороны вынуждено закупать иностранную технику.

26 октября 2009 года на совещании с руководителями ОПК в Ревутове, под Москвой, Дмитрий Медведев обвинил руководство ОПК в разбазаривании государственных средств, выделенных на модернизацию, в навязывании военным устаревшей продукции низкого качества по завышенным ценам: «Руководителям предприятий оборонно-промышленного комплекса следует серьезно поднять качество выпускаемой продукции и снизить ее себестоимость. Все последние годы в модернизацию и развитие ОПК вкладываются большие средства. Результаты же пока, на мой взгляд, невысокие. К сожалению, продолжается политика “латания дыр”, цели опережающего технологического перевооружения отрасли не достигнуты, об этом нужно сказать прямо»³⁰. Для исправления ситуации президент предложил принять «соответствующую ФЦП», а «руководителям ведомств и предприятий принять меры по снижению себестоимости выпускаемой продукции – это уже вопрос выживания». При этом из-за негодной техники в вооруженных конфликтах гибнут российские солдаты и офицеры.

Официальный куратор российского ОПК Сергей Иванов для решения проблемы предложил «законодательно закрепить понятие “государственное регулирование цен на вооружение, военную и специальную технику” и распространить этот механизм на всех исполнителей госзаказа. За государственным заказчиком закрепляется функция формирования начальной и максимальной цен госконтракта, а также цены при размещении оборонного заказа у единственного исполнителя»³¹. Так, курс рыночных реформ ОПК прошел полный круг, закончившись официальными призывами к государственному регулированию цен.

Проблемы действительно серьезные, но как их решать, никто не знает. Руководители ОПК мало заинтересованы в снижении издержек, модернизации и существенном улучшении качества продукции. Вместо современных универсальных цифровых обрабатывающих центров на оборонных предприятиях детали вручную доводят десятки слесарей, разметчиков, шлифовщиков, токарей и фрезеровщиков

³⁰ Интерфакс. 26 октября 2009 года.

³¹ РИА Новости. 25 февраля 2009 года.

пенсионного возраста — остатки советского рабочего класса, которому привычно платят копейки. Технологии не обновлялись 30 лет. Хотя в России формально сохранилось около 300 станкостроительных предприятий, отрасль фактически прекратила работу: на закупку новых станков в 2008 году был потрачен примерно 1 млрд долларов и только 1% из него — на отечественные. До 80% импортируемых станков российская промышленность закупает в Китае — они дешевые, низкого качества, часто бывшие в употреблении³².

Самый заметный и дорогостоящий провал отечественного ОПК — нелетающая межконтинентальная баллистическая ракета (МБР) «Булава» Р-30 ЗМ30. В декабре 2009 года во время 12-го испытательного пуска «Булава» опять взорвалась. Из всех летных испытаний только один пуск — 28 ноября 2008 года — был, по словам военных, «полностью удачным», когда учебные боевые блоки смогли попасть по целям на полигоне Кура на Камчатке. 9 декабря 2009 года вместо Камчатки горящую «Булаву» занесло в небо Норвегии, обломки ракеты затонули в море. После каждой неудачи комиссия выявляла очередную неполадку и заявляла о том, что «причины проанализированы и устранены». В июле 2009 года после очередного взрыва «Булавы» подал в отставку ее главный разработчик, директор и генеральный конструктор Московского института теплотехники, академик Юрий Соломонов, обвинив в неудачах промышленность, которая клепает для «Булавы» некачественные детали и комплектующие.

Для «Булавы» уже построен атомный подводный крейсер серии «Борей» водоизмещением 24 тыс. тонн — «Юрий Долгорукий». Строятся «Александр Невский» и «Владимир Мономах». После 2025 года должно быть по меньшей мере 8 таких стратегических подлодок. И других у России не должно остаться.

Это морское ядерное стратегическое оружие очень дорогое. По словам вице-преьера Сергея Иванова, более 40% бюджета Минобороны идет на ВМФ — больше, чем на Ракетные войска стратегического назначения, Космические войска и ВВС, вместе взятые³³. Иванов также утверждает, что неудачи «Булавы» — «результат технологического брака». То есть на «Булаву» и новые подводные крейсера класса «Борей» ежегодно тратят десятки миллиардов рублей (о засекреченной точной цифре можно лишь догадываться,

³² Независимое военное обозрение. 27 ноября 2009 года.

³³ РИА Новости. 3 июля 2009 года.

опираясь на высказывание Иванова). Поскольку программа «Булава» плюс «Борей» реализуется уже не один год и все утверждают, что «Булаве» нет альтернативы, испытания надо продолжать до победного конца. Они могут продолжаться сколь угодно долго. И итог непредсказуем.

У «Булавы» много противников среди военных и в ОПК, поэтому ни одну неудачу в выполнении программы испытаний не удалось засекретить. Последняя морская МБР разработки КБ имени Макеева — жидкостная РСМ-54 «Синева» — серийно производится на Красноярском заводе для перевооружения атомных подводных лодок «Дельфин» (проект 667 БДРМ), которых у нас осталось 6 штук. Их планируют держать в строю до 2020 года. РСМ-54 «Синева» надежно летает, ее энергетические возможности, забрасываемый вес и дальность лучше, чем у «Булавы». Поэтому постоянно высказываются предложения оставить «Синеву» основной и единственной морской межконтинентальной баллистической ракетой, а проект «Булава» закрыть.

Что тогда делать с «Юрием Долгоруким», «Александром Невским» и «Владимиром Мономахом»? Пусковые шахты, сделанные под «Булаву», даже по размерам не годятся для «Синевы», не говоря об остальном оборудовании. Кроме того, «Булава» была специально задумана как МБР нового поколения, устойчивая к перспективным американским системам ПРО, прежде всего на активном разгонном участке полета. И сама активная фаза у «Булавы» короче, и ракета должна совершать хитрые маневры, чтобы уклоняться от сфокусированного луча лазера. «Синева» надежная, но обычная жидкостная ракета. И после 2025 года будущая многослойная глобальная американская ПРО может оказаться ей не по зубам.

После распада СССР утрачены технологии производства компонентов высокоэнергетического твердого ракетного топлива, схожего с американским. Поэтому «Булава», «Тополь-М» и РС-24 — слабосильные ракеты, большие по размеру, но с малым забрасываемым весом. У «Булавы» много общих компонентов с сухопутными твердотопливными МБР «Тополь-М» и РС-24. Последнюю планируют развертывать сразу, практически исключив летные испытания, но на этой МБР, как сообщают, платформа разведения блоков аналогична установленной на «Булаве». И провал одной программы ставит под вопрос другую. Поэтому к 2030 году в России может вообще не остаться современных ракет, число развернутых стратегических боеголовок

сократится до нескольких сотен. На фоне могучей американской ПРО российское военно-политическое руководство столкнется с кошмаром, которого давно опасается, — с фактической утратой сил ядерного сдерживания. А ведь минимальный уровень сил ядерного сдерживания необходим и для стабильных отношений с Китаем.

Россия могла бы закупать необходимые компоненты, спецматериалы, технологии и готовое оружие за границей. В значительной мере это уже делается. Гендиректор головного специализированного конструкторского бюро (ГСКБ) концерна ПВО «Алмаз-Антей» (холдинг-монополист по системам ПВО и ПРО) Игорь Ашурбейли утверждает, что при разработке и создании опытных образцов новых систем ПВО, радаров, управляющих компьютеров используют иностранную элементную базу. В частности, в ГСКБ «Алмаз-Антей» создан первый в стране действующий радар с активной фазированной решеткой — впрочем, ключевой его элемент закупается в США. Минобороны, правда, не возражает по поводу того, что на каждую отдельную закупку нужно вновь за плату оформлять в нем сертификат, что занимает три месяца, даже если те же комплектующие недавно уже закупали и получали разрешение.

Чтобы избавиться от зависимости от импорта, в правительстве ведутся разговоры об «импортозамещении» по комплектующим и материалам, принимаются федеральные целевые программы, но все понимают, что технологическая зависимость от Запада только нарастает. По данным, озвученным Сергеем Ивановым, в российской оборонной продукции 65% материалов и комплектующих иностранного производства.

По словам Владимира Поповкина, назначенного в июне 2010 года первым заместителем министра обороны, ответственным за перевооружение, Минобороны удалось добиться увеличения почти в 2 раза ассигнований на госпрограмму вооружений на 2011–2020 годы: экономический блок в правительстве предлагал истратить 13 трлн рублей, теперь речь идет о 20 трлн рублей³⁴. Деньги есть, и значительная их часть будет потрачена на закупку иностранной техники и технологии.

В 2009 и 2010 годах Россия закупила две партии израильских разведывательных беспилотников на 150 млн долларов. По словам Сергея Чемезова, идут переговоры с компанией Israel Aerospace

³⁴ РИА Новости. 19 июля 2010 года.

Industries о совместном производстве беспилотников на территории России по израильской технологии³⁵. В процессе переговоров возникли сложности: в Израиле опасаются, как бы переданные России современные технологии не оказались потом в руках Ирана, Сирии или других врагов еврейского государства. Израиль, который давно и много сотрудничает с российским ОПК, производя совместные системы вооружений (прежде всего для Индии), хотел бы получить гарантии, что Москва прекратит продажу современного оружия не только Ирану, против которого в июне 2010 года Совбез ООН ввел санкции, но и Сирии.

Индия заказала пять самолетов дальнего радиолокационного обнаружения российско-израильского производства, собранных на платформе советского самолета А-50, дополненного израильской радарно-электронной системой «Фалькон»³⁶. Общая стоимость контрактов — 2 млрд долларов. Индия уже получила два «Фалькона», российская сторона — примерно 15% стоимости контрактов.

Москва ведет переговоры с Парижем о покупке универсального десантного вертолетоносца типа Mistral стоимостью от 400 млн до 600 млн евро. Впрочем, речь идет о четырех Mistral, общая стоимость проекта превысит 1,5 млрд евро. Как и в случае с Израилем, основное стратегическое направление — добиться передачи современных технологий и развернуть в России лицензионное производство.

В июне 2010 года на Вологодском оптико-механическом заводе начали лицензионную сборку французских тепловизоров «Катрин» фирмы «Талес» для российской бронетехники — в частности, для танков Т-90. Ранее такие тепловизоры, которые позволяют вести бой ночью и в условиях плохой видимости, ставили на российскую экспортную бронетехнику для Ближнего Востока. Потом купили партию тепловизоров для себя и заключили лицензионное соглашение.

Рассматривается возможность начать в Набережных Челнах — на КамАЗе — сборку по лицензии легких итальянских бронемашин LMV компании IVECO. У бронемашин LMV так называемое V-образное бронирование днища, что защищает экипаж от подрыва придорожного самодельного фугаса. У российской легкой бронетехники (БТР, БМП и др.) такого бронирования нет, поэтому солдаты

³⁵ РИА Новости. 21 апреля 2010 года

³⁶ РИА Новости. 19 июля 2010 года.

в зоне боевых действий всегда ездят «на броне» — сверху, несмотря на пыль, грязь и опасность обстрела. «На броне» при подрыве можно уцелеть, а внутри — точно смерть. В Ираке, когда американцы срочно закупили у иностранных производителей и стали использовать легкую бронетехнику с V-образным бронированием днища (как у итальянских бронемашин LMV), потери сразу сократились в 10 раз.

Непредвзятому наблюдателю очевидна насущная необходимость массового перевооружения российских военных современным западным оружием. Например, в России нет серийного производства качественных снайперских винтовок и современных качественных боеприпасов к ним.

Общая ситуация напоминает конец XVII века, когда нараставшая отсталость и кризис военной организации российского государства привели к петровским реформам: к ускоренной модернизации посредством вестернизации. Известно, что петровская вестернизация вызвала яростное сопротивление патриотов московской самобытной Руси. Сегодня настрой руководства Минобороны на закупки техники и технологий на Западе также вызывает бешеное сопротивление. Руководители российского ОПК не готовы к конкуренции с западными производителями на внутреннем рынке. Противники производства итальянских LMV, например, высказывают опасения, что в любой момент итальянцы могут прекратить поставки комплектующих, и такая зависимость «попахивает государственной изменой». Однако в Министерстве обороны заявляют, что в вопросах закупки вооружения для армии нужно исходить из интересов армии, а не промышленности. Надо прежде всего думать о безопасности российских солдат, а не об интересах «промышленности, которая уже много лет шантажирует Вооруженные силы своим старьем»³⁷.

Сегодня никто в мире, включая США, не в состоянии производить все виды современного оружия без технической и технологической кооперации с иностранными партнерами. Наиболее продвинутые предприятия (вроде ГСКБ «Алмаз-Антей» или ОКБ Сухого) фактически интегрированы в мировой рынок. Борьба с глобализацией рынка вооружений бесполезна. Но желающих делать это в России достаточно, особенно если это позволяет пробиться к щедрому госфинансированию. При этом нарастает не только интеграция, но и политическая конфронтация с Западом. Новую технику

³⁷ Газета GZT.ru. 25 мая 2010 года.

пытаются создавать из западных материалов и комплектующих, на иностранных станках, но нацеленную на противостояние прежде всего с блоком НАТО, как сказано в новой редакции Военной доктрины РФ. Понятно, что ничего хорошего из этого не выйдет.

Впрочем, личные интересы нашей элиты тесно связаны с Западом, и жертвовать ими ради генералов из ОПК, устраивая гонку вооружений и развязывая новую «холодную войну», технологически изолируя Россию по образцу Северной Кореи, они не намерены. В результате наша политика носит шизофренический характер одновременной конфронтации и кооперации с западными демократиями, в том числе по оборонным вопросам. Конечный результат такой политики непредсказуем.

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 Можиним А.В. **Помощь МВФ российским экономическим реформам – во благо или во вред?**

ТОМ 2 ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции

Общество и власть

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

Интервью с Моршаковой Т.Г. **Правосудие или инструмент в руках власти?**

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

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

Гельман В.Я. **Политические аспекты реформы местного самоуправления**

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

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

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

Ясин Е.Г. **Политэкономика реформы ЖКХ**

Реформирование экономики

Интервью с Томчиным Г.А. **Становление рынка и саморегулирование бизнеса**

Никитин А.И. **Реструктуризация угольной промышленности**

Пусенкова Н.Н. **Российский «Газпром» в газпромовской России**

Пусенкова Н.Н. **Российская нефтяная промышленность: двадцать лет, которые потрясли мир**

Бойко Т.М., Губанов А.Н. **Реформа электроэнергетики**

ИСТОРИЯ НОВОЙ РОССИИ

ОЧЕРКИ
ИНТЕРВЬЮ
В ТРЕХ ТОМАХ

ТОМ 3

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.

ISBN 978-5-87857-184-5



Сдано в набор 24.10.2010. Подписано в печать 04.02.2011.

Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура NewtonС. Усл.-п.л. 37,5. Тираж 6 000 экз. (1-й завод — 3 000 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