

О.С. Пчелинцев, М.М. Минченко



## РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА КАК УСЛОВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА<sup>1</sup>

*Наблюдаемое в последние годы обострение инфраструктурных проблем может стать серьезным препятствием экономическому росту. В статье приводятся иллюстрации этих проблем и обосновывается необходимость перехода к новой региональной политике, ставящей во главу угла не сглаживание межрайонных разрывов в уровне бюджетных расходов, как сейчас, а долгосрочную стратегию обустройства территории и развития «человеческого капитала».*

**Постановка задачи.** Региональное развитие в России происходит в рамках экономической модели, сложившейся в результате либерализации неравновесной экономики, унаследованной ею от бывшего СССР. Экономический рост 1999-2004 гг. не изменил сути этой модели. Более того, именно в эти годы ускорилось перераспределение доходов и капитала в пользу энергосырьевых отраслей за счет перерабатывающих. Если накануне дефолта на долю экспортных отраслей приходилось 34% прибыли промышленности, то после него – уже 70% [1, с. 10]. Ее норма в них вдвое выше, чем в отраслях, работающих на внутренний рынок. Это замедляет развитие обрабатывающей промышленности<sup>2</sup> и сельского хозяйства. Так, в промышленности в 2002 г. из 24 млрд. долл. инвестиций на долю обрабатывающих внутренне ориентированных отраслей пришлось всего 20%. В результате, в них не воспроизводится даже имеющийся капитал. Акцент на использование внешнеэкономических факторов, связанных с экспортом топлива и сырья, порождает проблемы роста импорта, оттока капитала, увеличения внешней задолженности частного сектора и др.

В основе этих проблем лежит малоизученный<sup>3</sup> феномен *глобального диспаритета цен*, когда в бедных странах товары, производимые на экспорт, оцениваются высоко, а товары и услуги, производимые для внутреннего потребления, – наоборот, крайне низко. Так, цены на товары экспортно-сырьевого сектора (исключая сырую нефть и газ для внутреннего потребления, цены на которые регулируются государством) составляют сейчас в России 80-120% мировых, а на продукцию внутренне ориентированного сектора – лишь 30-40% для потребительских товаров и 50-60% – для инвестиционных [1, с. 7, 10].

За ценовым диспаритетом стоит иерархическая система международных финансовых рынков<sup>4</sup>. Система эта жестко сконцентрирована (прежде всего в США), и, как показали опыт Японии последних тринадцати лет и азиатский кризис

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 03-02-00089а).

<sup>2</sup> Наглядным примером может служить продолжающийся кризис российской авиационной промышленности – единственной высокотехнологичной отрасли гражданского машиностроения (производство военных самолетов «выжило» в 90-е годы в основном благодаря заказам Китая и Индии).

<sup>3</sup> Пожалуй, одной из первых попыток разобраться в этом явлении на теоретическом уровне стала статья: В.А. Волконский и А.И. Кузовкин «Диспаритет цен в России и мире» (см. [2]).

<sup>4</sup> Не имея здесь возможности подробно аргументировать этот тезис, сошлемся только на некоторые работы, которые приводят к такому выводу [3].

1997 г., способна обречь на застой, а то и обрушивать даже гораздо более адаптированные, чем российская, экономики<sup>5</sup>.

Однако самым очевидным проявлением кризисных явлений в российской экономике стало в последние годы ухудшение ситуации в сфере *инфраструктуры*. Объемы нового строительства в большинстве ее отраслей резко уменьшились, а износ основных фондов усилился.

**Современные проблемы инфраструктуры: дороги, теплоэнергетика, жилье.** К сожалению, в России не сложилось целостного статистического определения инфраструктуры, аналогичного американскому (*public works* – «общественные службы и сооружения») <sup>6</sup>. Поэтому придется довольствоваться иллюстрациями по отдельным отраслям.

**Дорожное хозяйство**<sup>7</sup>. Его развитие не только отстает от роста автомобильного парка<sup>8</sup>, но и замедлилось в последние годы абсолютно, причем весьма резко. Так, инвестиции в дорожное хозяйство за 2002-2003 гг. уменьшились на 40% [4], а ввод дорог с твердым покрытием (рис. 1) – по сравнению с 1995 г. – более чем вдвое. Почти в 2 раза (с 2,9% в 2000 г. до 1,5% в 2003 г.) снизилась доля дорожного хозяйства в ВВП (рис. 2). После некоторого спада вновь стало расти число дорожно-транспортных происшествий (рис. 3). В результате, средняя скорость на российских дорогах вдвое ниже, а расход горючего на 30% выше, чем в развитых странах [5]. Эти негативные процессы, на наш взгляд, связаны с ликвидацией (с 2001 г.) Федерального дорожного фонда и отменой (с 2003 г.) налога на пользователей автомобильных дорог.

---

<sup>5</sup> По существу, речь идет о новом решении проблемы экспоненциального роста капитала, которому в очередной раз угрожает открытый К. Марксом закон тенденции нормы прибыли к понижению.

<sup>6</sup> Этим понятием охватываются: автомобильные дороги, аэропорты, водный транспорт, водоснабжение и канализация, удаление твердых отходов и общественный транспорт. Прямые бюджетные ассигнования (без межбюджетных грантов) в эти отрасли составили в 1995 г. (по которому имеется их подробная бюджетная роспись) 193,0 млрд. долл., в том числе 74,7 млрд. долл. капитальных вложений. И это именно территориальные расходы: из них лишь 6,6% приходится на долю федерального бюджета, 29,2% – на бюджеты штатов и почти две трети – 64,1% – на местные бюджеты.

<sup>7</sup> Это 3 тыс. предприятий, 750 тыс. работников. Общая балансовая стоимость автомобильных дорог РФ превышает 900 млрд. руб. Из них 706 млрд. руб. приходится на автомобильные дороги общего пользования.

<sup>8</sup> Особенно быстро – с 11 млн. в 1992 г. до 22,5 млн. в 2002 г. – росло число легковых автомобилей. В Москве количество машин ежегодно увеличивается на 5-6%, а площадь основной дорожной сети – меньше чем на 1%.

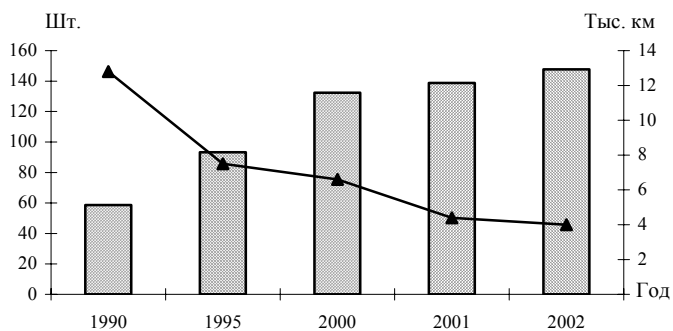


Рис. 1. Динамика развития дорожного хозяйства и обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями:

■ легковые автомобили на 1000 чел. населения;  
 ▲ ввод автомобильных дорог с твердым покрытием

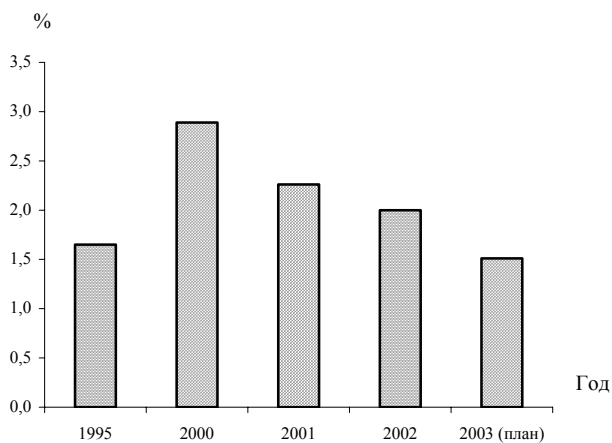


Рис. 2. Расходы на дорожное хозяйство по отношению к ВВП

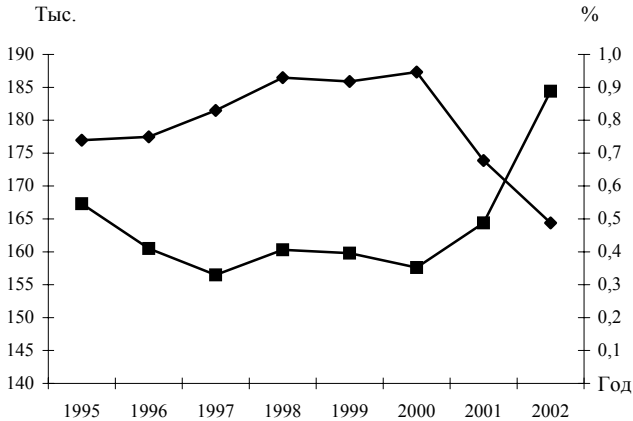


Рис. 3. Взаимосвязь инвестиций в дорожное хозяйство по отношению к ВВП (—◆—) и числа дорожно-транспортных происшествий (—■—)

Что касается *содержания* автомобильных дорог, то оно сведено к *ремонту*. Между тем за рубежом магистральным направлением реформирования этой отрасли провозглашен (а в некоторых странах – Японии, Швейцарии – реализован) переход от дорогостоящего ремонта к более экономичному техническому обслуживанию, т. е. придание всему комплексу дорожных работ *профилактической направленности*. В этой связи заслуживает внимания рекомендация международных организаций о введении тарифов на содержание дорог, включаемых в цену моторных топлив (что технологически проще, чем введение платных дорог) и аккумулируемых в специальном целевом фонде, управление которым осуществлялось бы представителями организаций-пользователей.

Коммунальное хозяйство. В нем занято сейчас 2 млн. работников. По оценке Госстроя РФ, износ основных фондов отрасли составляет 60%. В результате, потери тепла достигают 37%, воды – 30%. Быстро растет число аварий в сетях<sup>9</sup>. Но несмотря на это очевидное неблагополучие, объемы ввода новых мощностей отрасли на протяжении всего периода реформ стремительно падали (рис. 4).

<sup>9</sup> Особое беспокойство вызывает положение дел в теплоэнергетике. Проблемы этой отрасли анализируются в Национальном докладе, подготовленном в рамках Программы развития ООН коллективом специалистов Минпромнауки (см. [6]) и в Концепции развития теплоснабжения в России на среднесрочную перспективу, подготовленной Минэнерго РФ [7]. Концентрированно результаты этих исследований представлены в [8].

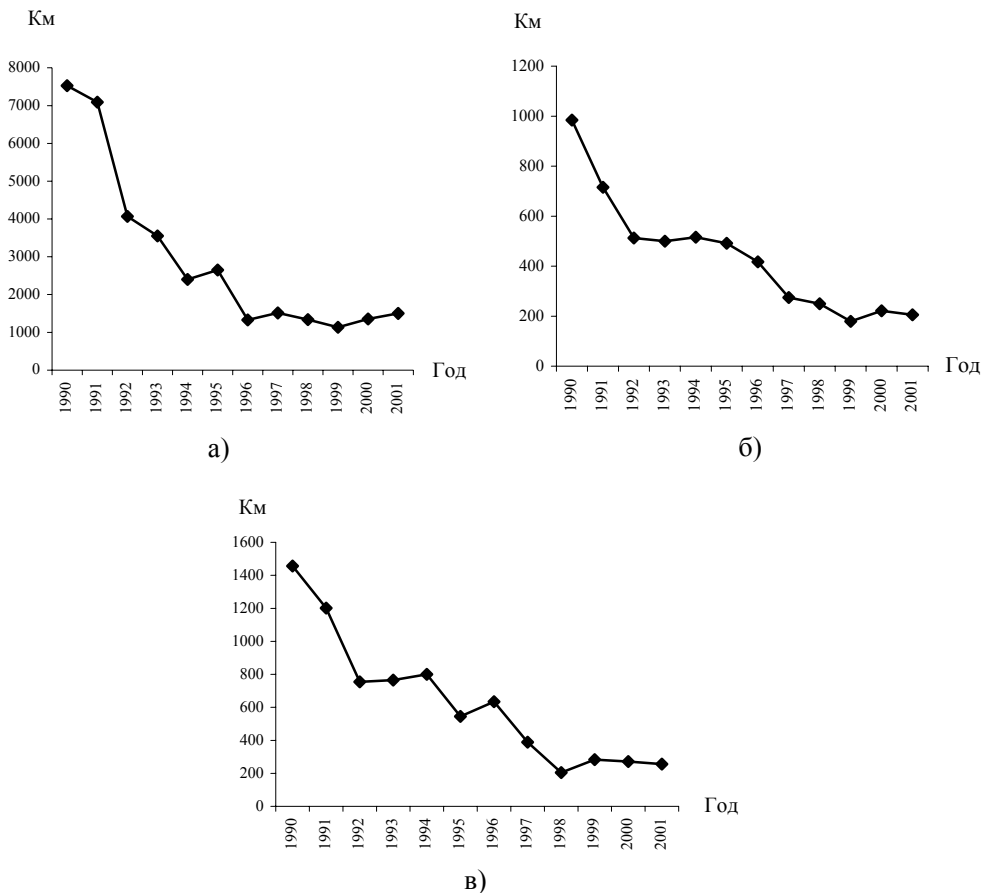


Рис. 4. Ввод в действие объектов коммунального хозяйства: водопроводные сети (а), канализационные (б) и тепловые (в)

Жилье. В отличие от коммунального хозяйства его обычно не относят к инфраструктуре. Действительно, отдельные квартиры и семейные дома являются частными благами. Но жилье в целом как *жилищный фонд*, безусловно, – часть инфраструктуры, более того, инфраструктурная основа системы расселения.

Жилищный фонд РФ составляет сейчас 2,8 млрд. кв. м. Изношен он меньше, чем основные фонды коммунального хозяйства, – «всего» на 40%. Но это в среднем. Более 3% жилищного фонда – 87 млн. кв. м – приходится на ветхие и аварийные дома (рис. 5), для ликвидации которых требуется, по оценке Госстроя РФ, не менее 160 млрд. руб.<sup>10</sup>. Но в 2003 г. на эти цели было выделено из федерального бюджета всего 1,3 млрд. руб.

<sup>10</sup> Эти расчеты производились, исходя из объема ветхого и аварийного жилищного фонда, оцениваемого примерно в 50 млн. кв. м.

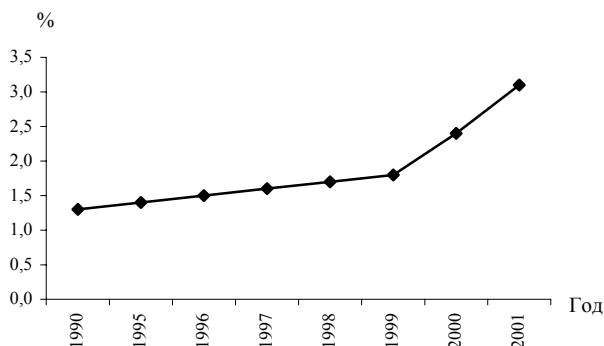


Рис. 5. Удельный вес ветхого и аварийного фонда во всем жилищном фонде

Жилищное строительство в России по сравнению с 1990 г. уменьшилось вдвое. Оно почти не росло даже на этапе оживления экономики в 1999-2003 гг. (рис. 6), чему соответствует и динамика инвестиций в эту сферу (рис. 7)<sup>11</sup>.

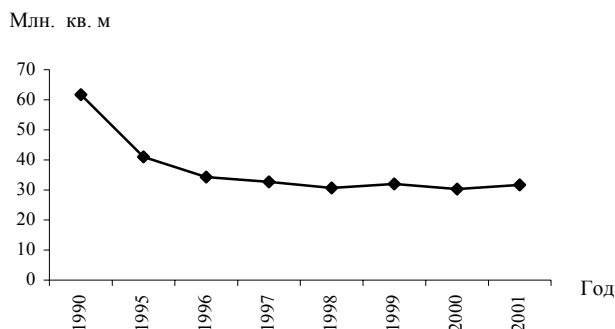


Рис. 6. Ввод в действие жилых домов

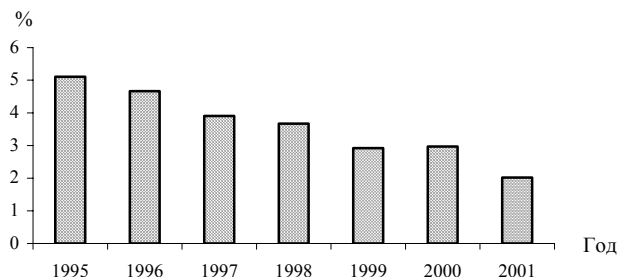


Рис. 7. Инвестиции в жилищно-коммунальное хозяйство по отношению к ВВП

<sup>11</sup> Здесь, правда, следует сделать оговорку о неполном учете инвестиций в строительство элитного жилья. По подсчетам новосибирского экономиста Г.П. Литвинцевой (см. [1, с. 38]) за период 1992-2001 гг. они были в 5 раз выше инвестиций в машиностроение. Но понятно, что к нормальному решению жилищной проблемы это не имеет отношения.

Между тем *цены на жилье* росли быстро (рис. 8). Так, в Москве стоимость 1 кв. м общей площади выросла только за 2003 г. в 1,5 раза и достигла 1600 долл. США<sup>12</sup>. В результате, жилье стало идеальным объектом для вложения средств. Оно приносит покупателю чистый доход, исчисляемый десятками процентов [10]. По существу, жилье превратилось в средство накопления – суррогат подешевевшего доллара.

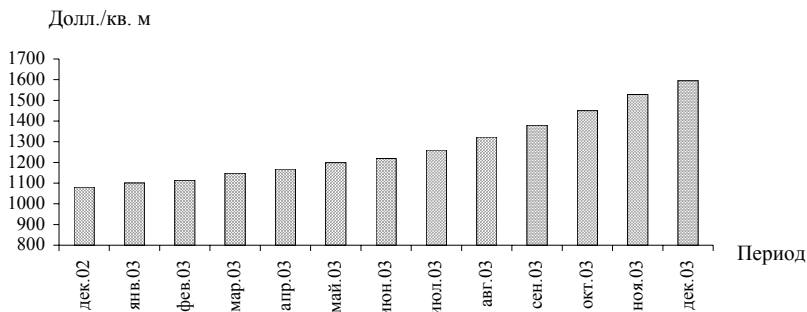


Рис. 8. Средняя цена квадратного метра на вторичном рынке жилья Москвы

**Экономическая и социальная специфика отраслей инфраструктуры.** К сожалению, отрасли инфраструктуры в экономическом плане изучены недостаточно.

В советский период их затеняло производство, в годы реформ – торговля и финансы. Однако сегодня именно плохое состояние инфраструктуры становится одним из главных ограничителей экономического роста. Как пишет А.Р. Белоусов: «Российская экономика подошла к рубежу, когда для обеспечения ее устойчивого функционирования и инвестиционной привлекательности необходимы массивные капиталовложения в производственную инфраструктуру: энергетику, газовую отрасль, транспорт и связь» [11].

Привлечь эти инвестиции удастся только при условии учета *специфики инфраструктуры* – экономической и социальной.

*Экономическую специфику инфраструктуры* определяют:

а) крупномасштабные положительные внешние эффекты, т. е. такие результаты деятельности ее предприятий, которые реализуются не в их прибыли, а в снижении издержек и повышении прибыли предприятий-потребителей и в росте благосостояния населения;

б) специализация на производстве «публичных благ» (public goods), т. е. таких продуктов и услуг, которые не могут раздельно оплачиваться каждым потребителем;

в) понижение (а не рост, как в других отраслях) предельных издержек с увеличением объема производства.

Многочисленные иллюстрации этого явления приводятся в работе Р. Питтмена (см. [12]). Так, при удвоении объема железнодорожных перевозок издержки увеличиваются только на 65% [13]. В электроэнергетике совмещение в одной компании функций производства энергии с ее передачей и распределением дает экономию порядка 10% [14] (более позднее исследование [15] повысило эту оценку

<sup>12</sup> По оценке директора Аналитического центра компании «Миэль-Недвижимость» Г.М. Стерника, средняя удельная цена квартир в Москве к концу 2003 г. достигла 1594 долл. [9]. Для сравнения: в декабре 2001 г. она составляла 940 долл./кв. м, в июне 2002 г. – 977, в декабре 2002 г. – 1096 долл./кв. м. При этом «чистый» рост цены жилья в 2003 г. – за вычетом инфляции рубля и доллара в России – составил 19,7%.

до 13%-16%). И наконец, анализ американских данных за 1990 г., т. е. уже после отделения выработки электроэнергии от других стадий (к чему, напомним, сводится суть реформы РАО ЕЭС «по Чубайсу»), показал, что прямые потери эффективности составили при этом примерно 4% [16].

Действие этого фактора приводит к тому, что общий для всех отраслей принцип равенства цен предельным затратам, применительно к отраслям инфраструктуры, выступает как требование их *убыточности*<sup>13</sup>. Другими словами, самокупаемость инфраструктурных предприятий, при использовании равновесных тарифов, в общем случае, невозможна.

Но экономическая специфика инфраструктуры не сводится к падению предельных издержек. Как показывают современные исследования [18], важную роль играют и такие факторы, как спецификация активов [19], высокие издержки входа на рынок и эффекты межотраслевой взаимодополняемости. Общим результатом их действия становится существенное расширение сферы естественного монополизма и сужение поля конкуренции.

*Социальную* специфику инфраструктуры определяют:

а) безусловный характер требований, предъявляемых ее отраслями к распределению ресурсов, *в пределах системы минимальных социальных стандартов*<sup>14</sup>;

б) необходимость дополнения этой системы средними нормативами расходов на удовлетворение *коллективных* потребностей в жилищно-коммунальном и социально-культурном обслуживании.

С социальной спецификой инфраструктуры связана крупнейшая теоретическая и практическая задача – установление системы норм, отделяющих сферу социальной ответственности и экологической безопасности от пространства экономической свободы и конкуренции<sup>15</sup>.

В совокупности эти факторы ведут к тому, что инфраструктурные системы могут управляться только как единое целое, конкуренция между их частями невозможна технически и нецелесообразна экономически. Другими словами, экономическая и социальная специфика инфраструктуры требуют ее организации в рамках общественного сектора экономики, ведущим субъектом в котором должны и впредь оставаться региональные и местные администрации<sup>16</sup>.

Современная экономическая политика, сводящаяся к стимулированию частных инвестиций методами снижения налоговой нагрузки и сжатия государственных расходов, не учитывает этого глубокого различия между отраслями. По существу, мы отошли от идеи многоукладной экономики, пытаемся «стричь всех под одну гребенку». Примером могут служить обсуждаемые сейчас (см. [6 – 8]) предложения о переводе на конкурентную основу такой классической инфраструктурной отрасли, как теплоснабжение. Но для этого необходимы:

– избыточные мощности (которых в теплоснабжении нет);

<sup>13</sup> См. [17]. О необходимости ориентации инфраструктурных тарифов на «предельную социальную стоимость» говорится и в Открытом письме Президенту СССР М.С. Горбачеву большой группы американских экономистов (30 чел., включая 4 лауреатов Нобелевской премии по экономике – Ф. Модильяни, Дж. Тобина, Р. Солоу, У. Викри).

<sup>14</sup> К сожалению, обсуждаемые сейчас поправки в Бюджетный кодекс РФ (имеются в виду внесенные Правительством РФ на рассмотрение в Государственную Думу РФ проекты Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации») исключают из него сами понятия «минимальных социальных стандартов» и «минимальной бюджетной обеспеченности».

<sup>15</sup> Имеется в виду известная концепция социально-гарантированного минимума благ и услуг акад. С.С. Шаталина.  
<sup>16</sup> Из этого, в частности, следует, что должно быть пересмотрено существующее негативное отношение к предпринимательской деятельности регионов и муниципальных образований.



– свободное перемещение товара. Но в теплоснабжении тепло можно передавать только по сетям на небольшие расстояния<sup>17</sup>.

– свободное ценообразование. Но если производство тепла на одном из источников дешевле, то все потребители, естественно, переключатся на него. А это приведет к ликвидации второго источника, на чем конкуренция и закончится.

Неубедительно и предложение ставить повсюду счетчики тепла. Оно не только не решает главной проблемы – кризисного состояния теплосетей, но и чисто технически не проходит из-за огромных затрат и неприспособленности существующих систем с однотрубной разводкой к квартирному регулированию (см. [6 – 8]).

К сожалению, в пропаганде подобных иллюзорных «решений» российским сторонникам «рыночной религии» немало помогают представители международных организаций, выступающие за приватизацию инфраструктуры и ограничение роли государства в этой сфере внешним контролем. Опасность такой политики наглядно продемонстрировал знаменитый Калифорнийский кризис 2000 г., когда энергокомпании, приватизировавшие эту отрасль, вдвое повысили цены на электроэнергию, вызвав ее искусственный дефицит. Весьма серьезными были и сетевые сбои в ряде стран летом и осенью 2003 г.

Другой пример – железнодорожный транспорт. Сегодня можно сказать: в Великобритании его реформа – та самая, начало которой положила еще М. Тэтчер и которую настойчиво пропагандировали и продолжают пропагандировать международные организации, – закончилась неудачей. Напомню, что речь шла (как и у нас при реформе МПС) о вертикальной дезинтеграции отрасли – отделении управления железнодорожной сетью (которая остается в собственности государства) от управления перевозками, которые должны осуществлять конкурирующие частные компании. Результатами этой «битвы в пути» стали рост числа аварий на железных дорогах и хроническое недоинвестирование, что заставило британское правительство в 2003 г. вновь монополизировать данный сектор.

**Необходимость новой региональной политики и проблема общественных инвестиций.** В этой ситуации центр тяжести экономической политики должен быть перенесен с внешних на внутренние источники развития. В долгосрочном плане главным из них является наращивание воспроизводственного потенциала регионов и городов методами обустройства территории и развития человеческого потенциала. Основой этого сценария «регионально-ориентированного развития» должна стать модернизация инфраструктуры – фундаментального слоя региональных и городских систем, создающего ресурсные предпосылки экономического роста. Это позволит реализовать возможности регионов и городов как систем воспроизводства качественных ресурсов (прежде всего, человеческого потенциала), придающих экономическому росту долговременный и устойчивый характер и позволяющих направить его в русло прогрессивной смены технологических укладов.

Для этого, однако, региональная политика должна основываться не на текущих бюджетных корректировках, как сейчас, а на долгосрочной стратегии обустройства территории и развития «человеческого капитала». Речь идет о системе программ территориального развития, трактуемых как наборы инвестиционных проектов,

---

<sup>17</sup> Свободная загрузка теплоисточников, требующая переменных расходов теплоносителя, в большинстве случаев технически неосуществима, либо требует прокладки тепловых сетей больших диаметров, что повышает потери тепла и удорожает его транспортировку.

преследующих наряду с экономическими социальные и экологические цели<sup>18</sup>. Мерой достижения этих целей должен служить, очевидно, весь комплекс воздействий программы на экономическую, социальную и экологическую среду региона<sup>19</sup>. Поэтому для оценки территориальных программ не подходят традиционные методы анализа *финансовой эффективности*. Для нее скорее уместны методы соизмерения разнокачественных эффектов и затрат в сочетании с понятийным аппаратом теории «провалов рынка» – уже упомянутыми «внешними эффектами», «общественными товарами» и падающими предельными издержками.

Важнейшим инструментом реализации этой новой региональной политики должны стать крупномасштабные общественные (государственные и муниципальные) инвестиции в развитие инфраструктуры. Сейчас на обсуждение этой проблемы наложено по существу, «табу»; любые общественные инвестиции объявлены неэффективными «по определению». Однако при таком априорном подходе: 1) не учитываются различия между отдельными видами инвестиций; 2) не анализируются их цели (которые для значительной части инвестиций не сводятся к получению финансового эффекта); 3) не оценивается реальный потенциал частного инвестирования в российскую экономику; 4) игнорируются тяжелые последствия длительного откладывания капитальных вложений, особенно в коммунальное хозяйство. В результате, бюджетные инвестиции в российскую экономику упали до крайне низкого уровня.

В этих условиях создание полноценной системы финансирования инфраструктуры требует сочетания «базиса» региональных и местных бюджетов развития с «надстройкой» долевого участия предприятий. В основу этой системы должен быть положен принцип: *за улучшение инфраструктуры платит тот, кто от этого выигрывает*.

С учетом международного опыта, возможны два метода решения этой задачи: первый – при строительстве или расширении коммерческих и промышленных объектов местные органы должны рассчитывать создаваемую этим дополнительную нагрузку на инфраструктуру и договариваться с застройщиками о возмещении ее износа и затрат на расширение<sup>20</sup>; второй – при строительстве инфраструктурных объектов регионами и муниципальными образованиями (например, в соответствии с генеральными планами и транспортными схемами городов) стоимость этих объектов должна относиться на фирмы-пользователи пропорционально их ожидаемому выигрышу<sup>21</sup>.

По существу, речь идет об установлении *объективных границ системы бюджетного субсидирования*. Напомним, что, согласно Бюджетному кодексу РФ, субсидией называют «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Но это значит, что областью применения субсидий должна стать вся сфера совместной экономической деятельности общественного и частного секторов экономики»<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Используемые в настоящее время «Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов», хотя и вводят понятия общественной и бюджетной эффективности, тем не менее ориентированы, прежде всего, на оценку финансовой эффективности отдельных проектов.

<sup>19</sup> Анализ этих воздействий позволяет определить в порядке обратной связи для каждого района оптимальный набор инвестиционных проектов – «ядро» программы.

<sup>20</sup> Соответствующие решения должны приниматься в процессе переговоров инвесторов с местными органами в обмен на разрешения зонирования, землепользования и строительства. Само расширение инфраструктурных объектов может при этом производиться либо предприятием-застройщиком, либо муниципалитетом, смотря по договору.

<sup>21</sup> Источником информации для такого расчета должны служить генеральный план и транспортная схема города. Методики его могут быть довольно сложными (скажем, «площадочные» расходы относятся на застройщиков, а «внеплощадочные» – финансируются из бюджета).

<sup>22</sup> Широта применения этого инструмента экономической политики удачно передается стандартным словосочетанием «налоги и субсидии».

Поиск объективных границ и критериев экономического субсидирования уместно начать с близкого и понятного всем примера приобретения жилья.

**Субсидирование жилья.** Согласно современным представлениям<sup>23</sup>, жилищный сектор экономики следует рассматривать как единство трех структур: жилищного рынка (коммерческий сектор); жилищной политики государства и муниципалитетов (общественный сектор); накопления жилищного имущества сменяющимися друг друга поколениями (неформальный, или семейный сектор). Сейчас основные усилия российских реформаторов направлены на разработку законов, обеспечивающих работу жилищного рынка. Но природа жилья как комплексного *социально-экономического* блага такова, что рынок может быть только дополнением механизмов государственного и семейного регулирования. Поэтому в основу жилищной политики должно быть положено понятие *социальной нормы жилищной обеспеченности*. Суть этой концепции (в советские годы – «социально-гарантированный минимум» [21]) очень проста: жилье семье должно предоставляться бесплатно только в пределах социальной нормы, а сверх нее – за полную стоимость. Применительно к сегодняшним реалиям это значит, что ответственность за решение жилищной проблемы и финансирование семейного жилища должны быть совместными, государственно-частными.

Сейчас на федеральном уровне в качестве основного средства решения жилищной проблемы рассматривается, как известно, ипотека [22]. Но при том уровне процента, который установился на российском рынке долларовых кредитов (даже сейчас – более 10%, не считая «накруток»), семьи со средними доходами не могут (и в обозримом будущем не смогут) воспользоваться его услугами [23]. Не случайно на долю коммерческой ипотеки приходится сейчас лишь 1% сделок на жилищном

рынке. А главное, ипотека в ее существующем виде – это, скорее, проект развития банковской деятельности (решения определенных проблем банковского сектора), чем проект решения жилищной проблемы. Его реализация, безусловно, повысит доступность жилья для тех, кто в состоянии воспользоваться коммерческим кредитом, но для остальных она, скорее, понизится – хотя бы из-за вытеснения проектов строительства социального жилья (надежды на «модель фильтрации», как показывает опыт, безосновательны).

Мы уже не говорим о том, каким грузом на потребителей ляжет необходимость приобретать жилье непременно в собственность. Ведь при этом вместо пользования жильем придется оплачивать его полную стоимость<sup>24</sup>. А главное, замедляется создание рынка арендного жилья.

В то же время возможно определенное соединение этих двух подходов – использование в системе ипотечного кредитования инструмента компенсации части процентных платежей *в пределах социальной нормы*. Действительно, всякий иной подход выливается в поощрение за счет бюджета строительства элитного жилья. Между тем для общества необходимо в первую очередь довести до нормы жилищную обеспеченность всех семей.

Другим обязательным элементом реформы должно стать предоставление муниципальным образованиям субвенций на обустройство земельных участков для строительства жилья. Величина таких субвенций должна, как показывает опыт,

---

<sup>23</sup> Наиболее подробно эта точка зрения обоснована в монографии проф. Технического университета Вены Эдвина Дойча (см. [20]).

<sup>24</sup> Сейчас одним из аргументов в пользу ипотеки служит удорожание жилья: лучше приобрести его в собственность, чтобы потом с лихвой вернуть затраченное. Но это принципиально искажает мотивацию большинства семей: жилье им нужно для жизни, а не как средство наживы.

примерно соответствовать стоимости возводимого жилья, но с опережением графика строительства на 1-2 года.

**Критерии рационального субсидирования.** Субсидии в советской экономике не были инструментом «тонкой настройки» экономики на социальный оптимум, а использовались, главным образом, для нейтрализации растущего структурно-технологического неравновесия. Сейчас на смену им должны прийти новые типы субсидирования, характерные для рыночной экономики. Однако для этого должно быть пересмотрено само отношение к институту субсидирования. Применяемые в российской экономике типы субсидирования (каковы бы ни были их конкретные недостатки) должны рассматриваться не как рудимент прошлого, подлежащий ликвидации, а как фундамент для строительства новой системы субсидирования, адекватной потребностям рыночной экономики.

Пример с жильем доказывает: установить рациональные границы бюджетного субсидирования можно только на основе целостной концепции развития общественного сектора экономики. Сейчас, к сожалению, какая-либо программа развития этого сектора отсутствует. Ее заменяют документы по реформированию бюджетной сферы, ставящие руководителей государственных и муниципальных унитарных предприятий в заведомо неравное положение по сравнению с руководителями частных предприятий.

Самый острый вопрос в этой области – существуют ли объективные критерии расчета потребности территориальных бюджетов в субсидиях на текущие расходы и инвестиционных ресурсах? Сейчас вместо ответа на него предлагают жестко задавать сверху перечни «расходных полномочий» бюджетов различного уровня. Но это – иллюзия решения: никакими «перечнями» нельзя отменить такую объективную вещь, как потребности.

В свете ранее сказанного вырисовываются контуры следующего решения поставленной проблемы. Для предприятий инфраструктуры в состоянии рыночного равновесия, которые вынужденно должны быть убыточными, целесообразно установить статус *неприбыльных* предприятий<sup>25</sup>. В этом случае размер субсидирования таких предприятий по текущим расходам будет соответствовать разности между их нормативными затратами<sup>26</sup> и той их частью, которая окупается при реализации продукции и услуг по тарифам, соответствующим уровню предельных издержек. Конечно, ни о каких коммерчески рентабельных инвестициях в эти предприятия при таком подходе не может быть и речи. Поэтому второй составляющей системы государственной поддержки инфраструктурных отраслей должно стать предоставление им бюджетных субвенций на капитальное строительство в размерах, диктуемых соответствующими программами регионального и городского развития.

В любом случае, совершенно необходимым элементом реформы субсидирования должен стать прогноз развития государственных и муниципальных унитарных предприятий (ГУПов и МУПов) на различных этапах ее проведения. Сейчас речь идет, по существу, о коммерциализации этой массы предприятий («переходе от субсидирования предприятий к субсидированию граждан и повышению тарифов на жилищно-коммунальные услуги до уровня, обеспечивающего прибыль»)<sup>27</sup>. Но в свете ранее сказанного такое решение оправдано только для той части инфраструктурных производств, которые оказывают услуги сверх социальной нормы. Во всех остальных случаях

---

<sup>25</sup> Что касается разработки соответствующих нормативных актов, то определенной отправной точкой для них может послужить существующее законодательство о некоммерческих организациях. Но при этом следует учитывать, что неполучение прибыли – более жесткое ограничение, чем обязательство полностью расходовать ее на цели уставной деятельности.

<sup>26</sup> Разумеется, это предполагает жесткий контроль со стороны государства (местного самоуправления) за уровнем их расходов и качеством продукции.

<sup>27</sup> При этом, конечно, заботы с бюджета снимаются, но появляется острейшая проблема монополизма.

сокращение субсидий ГУПам и МУПам приведет после некоторого замешательства к их ускоренной коммерциализации, что, учитывая невозможность конкуренции в этой сфере, очень скоро вынудит эти предприятия к монополистическому поведению, прежде всего в сфере тарифообразования. Как показывает международный опыт, попытки преодолеть это зло с помощью внешнего<sup>28</sup> контроля чаще всего заканчиваются неудачей.

\* \* \*

### ***Некоторые выводы.***

1. В условиях глобализации конкурентоспособность должна быть, прежде всего, национальной, а не индивидуальной или групповой (последняя ничего не дает России как гражданскому сообществу; ее эффекты быстро поглощаются господствующими нациями: в формах оттока капитала за рубеж, «утечки мозгов» и др.). Но это предполагает высокий уровень общественной солидарности, а у нас все эти годы усиленно насаждалась, наоборот, индивидуалистическая модель *внутренней конкуренции*.

2. Постановка цели удвоения ВВП к 2010 г. придает особую важность вопросу об измерителях экономического роста. Сейчас фактически принята догма политэкономов о том, что таким измерителем должен быть именно ВВП, другими словами, богатство может формироваться только из накоплений текущего выпуска. Но для современных экономик характерен все больший масштаб «автономного» прироста (убыли) общественного богатства, не складывающегося из таких накоплений [24]. Это могут быть и гигантские улучшения, связанные с компьютеризацией или внедрением мобильной связи, и, наоборот, не менее гигантские потери из-за сокращения запасов нефти или износа тепловых сетей.

3. Должно быть пересмотрено отношение к общественному сектору экономики. Продолжение «кавалерийской атаки» на этот сектор идет сейчас на таком поле, где она принесет не выигрыши, а потери. Не случайно, 2000-2003 гг. стали (несмотря на экономический рост) вторым после начала 90-х годов периодом резкого ухудшения большинства социальных индикаторов.

Если в 1995-1998 гг. численность населения страны сокращалась ежегодно на 0,2-0,3%, то сейчас – на 0,5-0,6%. Это связано, прежде всего, с возобновлением, начиная с 1999 г., роста смертности. В 2002 г. она превысила прежний максимум 1994 г., а в 2003 г. выросла еще на 38 тыс. чел., причем именно от социальных причин – отравлений алкоголем, убийств и транспортных травм. Миграционный прирост населения России в 2003 г. компенсировал лишь 4% потерь из-за естественной убыли.

Считаем, что это непосредственно связано с деградацией общедоступных систем здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства.

4. Конкретной формой и одновременно результатом политики демонтажа общественного сектора в сфере инфраструктуры стало недофинансирование. Его обычно рассматривают как политику *экономии*. Но в реальности это самая расточительная из политик: гигантски увеличивая потребность в ремонте инфраструктурных объектов, она закрывает возможность перехода на более экономную модель их непрерывного *поддержания* путем выполнения, главным образом, профилактических работ.

---

<sup>28</sup> Подробнее см. статью Ж. Сатира в этом номере.

5. Безусловно, негативную роль в формировании российской экономической политики сыграло хронологическое совпадение российских реформ с периодом «неолиберальной революции» на Западе (на это указывал еще в 1990 г. Дж. Гэлбрейт), подлинные причины и смысл которой остаются малоизученными и раскрываются крайне неохотно. По существу, речь идет о возврате к философии и морали эпохи первоначального накопления капитала. Парадигма экспоненциального роста капитала временно оттеснила на задний план остро стоящую перед всем миром парадигму *развития*. Причины этого явления связаны с общим дрейфом современной капиталистической экономики в сторону виртуализации, повышения роли краткосрочных критериев (по сути дела, обратного превращения капитала из «запаса» в «поток»). При этом происходит резкая дифференциация стран на две группы – имеющих возможность нормально развивать общественный сектор экономики и не имеющих такой возможности, причем Россия однозначно попадает, в силу избранной модели развития, во вторую из этих групп.

### Литература

1. Белоусов А.Р. Развитие российской экономики в посткризисный период (макроэкономический аспект) // Проблемы прогнозирования, 2003. № 6.
2. Проблемы прогнозирования, 2002, № 6.
3. Мартин Г.-П., Шуманн Г. Западная глобализация. Атака на процветание и демократию. М.: Альпина, 2001; Потемкин А. Виртуальная экономика. М.: Инфра-М, 2000; Потемкин А. Элитная экономика. М.: Инфра-М, 2001.
4. Статистический бюллетень Госкомстата России. М.: Госкомстат России, октябрь, 2003.
5. Концепция национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог до 2025 года.
6. Теплоснабжение Российской Федерации. Пути выхода из кризиса. Реформа системы теплоснабжения и теплопотребления РФ. М., 2001.
7. Концепция развития теплоснабжения в России на среднесрочную перспективу. М., 2000.
8. Кара-Мурза С., Телегин С. Царь-холод. Почему вымерзают русские. М.: ЭКСМО, «АЛГОРИТМ», 2004.
9. Стерник Г.М. Рынок жилья в Москве в 2003 году: итоги и прогноз.
10. Финансовые известия, 15 декабря 2003 г.
11. Белоусов А.Р.
12. Питтмен Р. Вертикальная интеграция инфраструктурных отраслей в странах с переходной экономикой. М.: Московский центр Карнеги, Working Papers, 2003, № 1.
13. Ivaldi M., McCullough G.J. Density and Integration Effects on Class I U.S. Freight Railroads // J. Of Regulatory Economics. 2001. P. 161-182.
14. Kaserman D.L., Mayo J.W. The Measurement of Vertical Economies and the Efficient Structure of the Electric Utility Industry // J. Of Industrial Economics. 1991. P.483–502.
15. Hayashi P.M., Goo Yeoung-Jua J., Chamberlain W.C. Vertical Economies: The Case of U.S. Electric Utility Industry, 1983-1987 // Southern Economic J. 1997. P. 710-725.
16. Lee Byung-Joo. Separability Test for the Electricity Supply Industry // J. Of Applied Econometrics. 1995. P. 49-60.
17. Богачев В.Н. Прибыль?! ...О рыночной экономике и эффективности капитала. М.: Аудит, 1992, с.47.
18. Sapir J. Les monopoles naturels. Problemes de definition et de controle (сокращ. пер. см. в этом номере).
19. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. Спб.: Лениздат, CEU Press, 1996, с. 52.
20. Дойч Э. Жилищные финансы и накопление жилищного имущества: межпоколенный аспект. (E. Deutsch. Housing Finance and Intergenerational wealth Formation (in German). Wien, 1998.
21. Гребенников В.Г., Пчелинцев О.С., Шаталин С.С. Интенсификация общественного производства: социально-экономические проблемы. М.: Политиздат, 1987.
22. Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ № 28 от 11 января 2000 г. «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 3. Ст. 278.
23. Пчелинцев О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития. М.: Наука, 2004.
24. Богачев В.Н. О так называемом «социальном эффекте» и его соотношении с эффектом экономическим. В кн.: Проблемы народнохозяйственного критерия оптимальности. М.: Наука, 1982.