

# Узкие места российской экономики

Экономическое развитие России в ближайшее десятилетие неизбежно столкнется с серьезными ограничениями инфраструктурного характера | **ВЛАДИМИР МИЛОВ**

**В** 1990-е годы важнейшей задачей было построение базовых институтов рыночной экономики и преодоление экономического кризиса. Начиная с 2000-го, когда рыночные реформы дали первые результаты, а рост мировых цен на нефть позволил обеспечить финансовую стабильность, модернизационная повестка дня вроде бы стала выходить на передний план. Обновление и развитие физической инфраструктуры, в первую очередь энергетической и транспортной, были в 2000 году включены в число приоритетов экономической политики российского правительства (план экономических реформ, известный как «программа Грефа»).

Однако ни в одной инфраструктурной отрасли реформы не продвинулись сколько-нибудь далеко. Пока в этой сфере оставался запас прочности, а экономический рост в России только-только набирал силу, недостаточное внимание властей к развитию инфраструктуры не имело далеко идущих последствий. Но проблемы постепенно усугублялись, и ныне игнорировать инфраструктурные ограничения развития вряд ли допустимо. Тем более что к концу президентства Владимира Путина эти ограничения резко усилились, и несоответствие уровня

развития физической инфраструктуры потребностям растущей экономики стало очевидным. Между тем эффективные механизмы модернизации инфраструктуры так и не были найдены.

Проблема недостаточно развитой инфраструктуры как сдерживающего фактора экономического роста не уникальна для России: в последние годы с такого же рода трудностями столкнулись все быстрорастущие экономики, особенно Индия и Китай. Причина проста: инертность государственного планирования и деятельности госкомпаний, от которых по-прежнему зависит развитие этой сферы экономики. Государственные структуры в силу своей ригидности не в состоянии гибко и своевременно реагировать на изменяющиеся потребности рынка в инфраструктуре, мобилизовать необходимые инвестиции (либо эффективно распределить имеющийся капитал в соответствии с потребностями рынка). В результате госструктуры не успевают за экономическим ростом, движущей силой которого остаются частный бизнес и частные инвестиции. Есть серьезные основания предполагать, что инфраструктурные ограничения могут серьезно замедлить будущее экономическое развитие тех стран, которые в последние годы

демонстрировали высокие темпы роста, — Китай, Индии, России.

Другими словами, инфраструктурный вызов — это общая болезнь быстрорастущих экономик, своего рода тест на устойчивость экономического роста, в особенности в тех секторах экономики, в которых доминируют, как в инфраструктуре, системы централизованного планирования и контроля. Последнее обстоятельство усиливается еще и растущей популярностью в мире модели государственного капитализма — новой версии «промышленной политики», базирующейся на активном участии государства в инфраструктурных проектах. Не только в России, но и в других странах правительства активно берут под контроль энергетику и транспортные коммуникации, пытаясь доказать, что с их развитием они справятся лучше, чем рынок.

Пока непонятно, каким образом России удастся преодолеть «инфраструктурные вызовы». После ожидаемой смены власти в 2008-м в наследство новому российскому президенту достанется клубок инфраструктурных проблем, к распутиванию которого за годы правления Владимира Путина приступить, по существу, не удалось.

### **Сверхдержава без света и газа**

Парадоксальным образом серьезнейшим инфраструктурным ограничителем экономического развития оказывается как раз положение дел в энергетической сфере, которая вроде бы не испытывала недостатка внимания властей в новом тысячелетии и даже фигурировала в качестве возможного фундамента искомой государственной идеологии (пресловутая «энергетическая сверхдержава»). Правда, внимание руководителей государства было сконцентрировано не столько на наведении порядка в домашних делах, сколько на внешней экспансии, использовании российского энергетическо-

го потенциала как действенного рычага влияния на международной арене, на экспортных и зарубежных нефтегазовых проектах (новые экспортные нефте- и газопроводы, покупка энергетических активов в других странах и т. д.).

Между тем в сферах энергетики, работающих на внутренний рынок, — электроэнергетике и газовой отрасли (они формируют более половины конечного спроса на энергоресурсы в нашей стране), набирает обороты системный кризис модернизации. То, что такого рода кризис способен стать серьезным ограничителем экономического роста, можно было наблюдать в последние годы на примере тех же Китая и Индии, где дефицит электроэнергии служит одним из главных сдерживающих факторов экономической активности.

Так, в Китае при оценке ежегодных инвестиций, необходимых для развития генерирующих мощностей, в 50–70 млрд дол. их реальный уровень примерно вдвое ниже. Из-за этого во многих провинциях страны сохраняется острый дефицит электрических мощностей, а спрос существенно превышает предложение. В последние годы более трех четвертей китайских провинций испытывали дефицит электроэнергии с неизбежными отключениями ее подачи потребителям, хотя еще в 2002 году таких провинций было чуть больше половины. Совокупный дефицит электроэнергии в стране, по минимальным оценкам, составляет 60 млрд кВт·часов<sup>8</sup>. Плановые отключения тысяч потребителей электроэнергии стали нормой в Шанхае, Гуанчжоу, Пекине. Не лучше ситуация и в Индии: дефицит электрической мощности в пиковые периоды превышал здесь в последние годы 10 проц., дефицит электроэнергии составлял 7–8 проц., более 60 проц. мелких и средних предприятий страны вынуждены использовать собственные дизель-генераторы, чтобы компенсировать дефицит поставок

электроэнергии централизованными компаниями и повысить качество электроэнергии.

Системные проблемы в электроэнергетике и газовой отрасли к концу президентства Путина всерьез заявили себя и в России. Причем их вряд ли можно списать на «негативное наследие» 1990-х: для предыдущего десятилетия, наоборот, были характерны спад потребления электроэнергии и избыток мощностей, а в газовом секторе ситуация была и вовсе относительно благополучной: там удалось избежать серьезного падения производства, поскольку крупные газовые месторождения находились на пике добычных возможностей, а износ основных производственных фондов был сравнительно невелик.

Однако по окончании передышки, предоставленной энергетической инфраструктуре экономическим спадом 1990 годов, эта сфера, похоже, столкнулась с очевидными

проблемами, которые не удалось мобилизовать капитал в объемах, достаточных для расширенного воспроизводства. Даже те инвестиционные средства, которые привлекались, расходовались с сомнительной эффективностью — в основном для создания генерирующих мощностей на востоке России, где нет дефицита электроэнергии (гидроэлектростанции в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке: Бурейская в Амурской области, Богучанская в Красноярском крае, Усть-Среднеканская в Магаданской области и др.).

Между тем с началом экономического роста «ресурс спада» был быстро проеден: начиная с 2000-го спрос на электроэнергию вновь начал бурно расти. Потребление электроэнергии в 2006 году выросло по сравнению с уровнем 2000-го на 116 млрд кВт·часов (это примерно равно совокупному годовому потреблению электроэнергии в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской

## **“В российской электроэнергетике модернизация производственных мощностей в течение последних 15 лет осуществлялась крайне медленными темпами”.**

проявлениями кризиса развития, который в условиях недостатка внимания со стороны государства не мог не возникнуть. Так, в российской электроэнергетике модернизация производственных мощностей в течение последних 15 лет осуществлялась крайне медленными темпами: например, в период 2000–2006 годов ввод новых генерирующих мощностей составлял лишь 1–2 млн кВт в год (менее одного процента от общего объема генерирующих мощностей в стране). В отличие от тех отраслей энергетики, которые прошли через либерализацию (нефтяная, угольная), электроэнергетика, которая так и не была открыта для частного капитала и продолжала работать в условиях регулируемого ценообразования, оказа-

лась неспособной мобилизовать капитал в объемах, достаточных для расширенного воспроизводства. Даже те инвестиционные средства, которые привлекались, расходовались с сомнительной эффективностью — в основном для создания генерирующих мощностей на востоке России, где нет дефицита электроэнергии (гидроэлектростанции в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке: Бурейская в Амурской области, Богучанская в Красноярском крае, Усть-Среднеканская в Магаданской области и др.).

Между тем с началом экономического роста «ресурс спада» был быстро проеден: начиная с 2000-го спрос на электроэнергию вновь начал бурно расти. Потребление электроэнергии в 2006 году выросло по сравнению с уровнем 2000-го на 116 млрд кВт·часов (это примерно равно совокупному годовому потреблению электроэнергии в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях), зимний максимум нагрузок — на 20 тыс. МВт.

В результате Россия вплотную подошла к дефициту электроэнергии, который стал проявляться в виде ограничений подачи электроэнергии российским потребителям в периоды пикового спроса, то есть зимой. Например, в наиболее холодные недели января–февраля 2006 года суммарные ограничения подачи электроэнергии российским потребителям составили около 1 300 МВт электрической мощности<sup>2</sup>. Это примерно соответствует объему мощности, потребляемой двумя такими городами, как Челябинск. Хотя отключения проходили весьма скоординированно и без серьезных последствий для потребителей (отключались лишь вто-

ростепенные объекты), но сама практика масштабных ограничений потребления стала в России реальностью.

Гораздо хуже обстоит дело с обслуживанием новых потребителей. Проблемы с подключением к системам электроснабжения новых домов, промышленных объектов, земельных участков стали повсеместными. По оценкам российской электроэнергетической монополии РАО «ЕЭС России»<sup>3</sup>, в настоящее время только крупными потребителями в компанию поданы и ожидают рассмотрения заявки на подключение, удовлетворение которых потребовало бы дополнительных мощностей в размере более 10 млн кВт и означало бы прирост совокупного годового потребления в объеме около 50 млрд кВт-часов (это равно примерно 5 проц. генерирующих мощностей, существующих в стране сегодня).

Ситуация в газовой отрасли еще хуже. Газ доминирует на внутреннем энергетическом рынке России, в том числе и в выработке электроэнергии: почти половина электричества в нашей стране генерируется с использованием газа в качестве топлива.

К моменту прихода Путина к власти газовый сектор был относительно благополучным среди других сфер энергетики. Правда, крупнейшие газовые месторождения, прежде всего Уренгойское и Ямбургское, в середине 1990-х обеспечивавшие почти три четверти всей российской газодобычи (более 400 млрд кубометров газа в год), уже вступили в фазу падающей добычи. Тем не менее в 2000 году эта проблема казалась вполне преодолимой: надо было лишь создать условия для крупных инвестиций в разработку новых газовых месторождений. Однако масштабных инвестиций в освоение новых регионов газодобычи так и не последовало. Достаточно сказать, что ежегодные инвестиции в развитие этой отрасли составили в 2000–2006 годах в среднем около 1,6 млрд дол. в год.

Это кардинально отличало газовую сферу, где в течение последних 15 лет сохранялась централизованная монополия «Газпрома», от нефтяной отрасли, прошедшей через либерализацию и приватизацию. Среднегодовой объем капиталовложений в последнюю достиг в этот период примерно 6,3 млрд долларов. Можно утверждать, что в приватизированном нефтяном секторе основная часть ренты, полученной от роста мировых цен на нефть, начиная со второй половины 1998-го была реинвестирована в развитие производства, тогда как в газовом секторе — потрачена на другие цели. В основном на финансирование растущих производственных и административных издержек «Газпрома», которые выросли с 15 млрд дол. в 2000 году до 50 млрд дол. в 2006-м<sup>4</sup> (тем самым почти две трети прироста выручки «Газпрома» за эти годы были съедены ростом издержек), а также на покупку новых активов за пределами газового сектора — в нефтедобыче, нефтегазохимии, электроэнергетике, машиностроении и т. д.

Последнее обстоятельство связано с формированием в «Газпроме» в 2000-е годы экспансионистской стратегии рентаориентированного типа под красивым девизом «построение глобальной энергетической компании». На деле же это означало использование сверхприбылей от добычи и экспорта газа не для производственных инвестиций в основной бизнес, а для скупки активов в различных сферах с целью расширения своей рыночной власти, то есть рыночного влияния на международной арене, пусть даже и ценой отложенных производственных инвестиций. Только в несколько сделок, связанных с покупкой негазовых активов (РАО «ЕЭС России», «Мосэнерго», «Сибнефти», «Сибура»), «Газпром» вложил в 2003–2007 годах около 20 млрд дол., или больше, чем в развитие газодобычи за десятилетие.

В результате ввод новых крупных газовых месторождений, первоначально планиро-

вавшийся на вторую половину 1990-х, был отложен на неопределенное время. Так, «Газпром» периодически заявлял, что такие газовые месторождения, как Штокмановское или расположенные на Ямальском полуострове, будут введены в эксплуатацию в 2011–2013 годах. Между тем сроки их ввода в действие неоднократно переносились на более поздние, и фактически выделяемые инвестиции в развитие этих месторождений пока составляют менее 1 млрд дол. в год, хотя для начала их крупномасштабного освоения необходимы совсем другие суммы (не менее 5–6 млрд дол. ежегодно).

Одновременно добыча на крупнейших действующих месторождениях газа продолжает падать приблизительно на 25 млрд кубометров в год. В результате производственные показатели «Газпрома» стагнируют: среднегодовые темпы роста добычи газа в 1999–2006 годах составили 0,1 проц., притом что внутренний спрос на газ в России в этот период вырос на 68 млрд кубометров в год. Дополнительные потребности в газе внутренних и внешних покупателей удовлетворялись в основном за счет роста его добычи независимыми производителями.

Проблемы в этой области уже привели к серьезным трудностям в снабжении газом российских и зарубежных потребителей. Особенно остро дефицит газа ощущался в период экстремально низких температур января–февраля 2006-го, когда, по данным РАО «ЕЭС России», «Газпром» снизил поставку газа электроэнергетическим предприятиям в среднем на 12,5 проц., а в отдельных регионах (Северо-Запад и Центральная Россия) – на 80–85 процентов. РАО «ЕЭС России» было вынуждено использовать резервные виды топлива – мазут и уголь (потребление мазута выросло в 2006 году на 68 проц. по сравнению с 2005-м). Исходя из оценки недопоставок газа электростанциям РАО «ЕЭС России» и другим потребителям

в январе–феврале 2006 года, можно утверждать, что суммарный дефицит поставок газа на российский рынок в указанный период составил приблизительно 4–5 млрд кубометров газа, а возможно, и больше.

И это при том, что данная оценка представляет собой только разницу между принятыми на себя «Газпромом» обязательствами и фактическим объемом поставок, но не учитывает, например, отказы в выделении дополнительных лимитов поставок газа (которые в целом по России практически не изменились с 1998-го) и тем более в подключении новых газопотребляющих установок к системам газоснабжения. С учетом последних двух факторов различные эксперты оценивают объем недопоставленного потребителям газа в 15–50 млрд кубометров в год.

При сохранении нынешних темпов инвестирования, скажем, в освоение газовых месторождений Ямала можно утверждать, что крупномасштабный центр добычи газа на этом полуострове не будет создан как минимум еще 10–15 лет. Для ускорения процесса необходимо резко увеличить объем капитальных вложений. Если этого не произойдет в ближайшее время, то начиная с 2010 года риск перебоев в газоснабжении российских и международных потребителей существенно возрастет.

Особые риски таит планируемый ввод в действие новых газопроводных проектов, направленных на увеличение экспорта российского газа, в том числе и на новые рынки: *Nord Stream* (газопровод по дну Балтийского моря в Германию и страны Северо-Западной Европы предполагаемой мощностью 55 млрд кубометров в год), *South Stream* (газопровод по дну Черного моря через Болгарию в страны Юго-Восточной и Южной Европы мощностью 30 млрд) и «Алтай» (газопровод в Китай мощностью 30 млрд кубометров в год). В случае, если проекты строительства всех этих газопроводов будут реализованы, спрос

на российский газ увеличится почти на 120 млрд кубометров в год.

Откуда возьмутся дополнительные объемы газа, непонятно. Именно перспектива реализации данной совокупности проектов, не обеспеченных ясными источниками добычи, вызвала в последние годы многочисленные комментарии экспертов, предвидящих возникновение дефицита газа, поставляемого на внутрироссийский и международные рынки, в объеме до 100 млрд кубометров в год<sup>5</sup>.

### **Заброшенные реформы**

Ко времени прихода к власти Владимира Путина программа действий, призванная осуществить рыночные преобразования в электроэнергетике и газовом секторе, была в

существенно облегчить мобилизацию частного капитала, необходимого для производственных инвестиций, повысить эффективность функционирования проблемных инфраструктурных отраслей, превратить их в динамично развивающиеся. То, каким образом приватизация и реформы могут быть исключительно эффективными, можно было наблюдать в течение последнего десятилетия (1995–2005) в нефтяном и угольном секторах, где после приватизации резко выросли объемы производства, инвестиции, производительность труда.

Однако реализация реформы электроэнергетики, план которой был принят правительством, безнадежно затянулась. И сегодня даже нет уверенности в том, что ее можно

## **“При сохранении нынешних темпов инвестирования крупномасштабный центр добычи газа на Ямале не будет создан как минимум еще 10–15 лет”.**

значительной степени подготовлена. Ее первая версия была утверждена Указом Ельцина № 426 «Об основных направлениях структурной реформы естественных монополий» от 28 апреля 1997 года. В ней содержалась довольно детальная программа структурных преобразований в данных сферах, которая впоследствии легла в основу раздела о реформировании инфраструктурных монополий в «программе Грефа». Можно сказать, что план реформирования естественных монополий был одним из наиболее четко прописанных в этой программе. Уже в 2000 году в ее рамках были разработаны планы реформирования электроэнергетики и газовой отрасли, утвержденные правительством соответственно в 2001-м и 2002-м.

Реализация этих планов позволила бы уже в 2004–2005 годах за счет децентрализации управления, либерализации и приватизации в электроэнергетике и газовой отрасли

будет осуществить в первоначальном виде. Сроки главного события реформы — либерализации рынка электроэнергетики — до сих пор не определены, в результате чего освободить цены придется теперь в условиях дефицитного рынка, что неблагоприятно отразится на эффективности конкурентного рынка электроэнергетики. К тому же неопределенность и задержки в реформировании электроэнергетики в сочетании с общим инвестиционным фоном (дело «ЮКОСа», передел собственности в пользу госкомпаний, провал попыток создания независимой судебной системы и т. д.) резко сократили круг потенциальных инвесторов в российскую электроэнергетику<sup>6</sup>. В итоге в России де-факто уже складывается неконкурентный рынок электроэнергетики, контролируемый несколькими крупными промышленными группами (прежде всего «Газпромом», активно скупающим электроэнергетические

мощности), которые не заинтересованы в массовом инвестировании в обновление производственных мощностей и предпочли бы значимому присутствию иностранных и институциональных инвесторов массивную интервенцию государства.

Таким образом, первоначальный план открытия электроэнергетической отрасли широкому кругу инвесторов и создания конкурентного рынка электроэнергии провалился.

Поняв это, руководство РАО «ЕЭС России» попыталось реанимировать идею масштабных централизованных инвестиций в сооружение новых энергетических мощностей: опубликованная в начале 2007-го инвестиционная программа на 2007–2010 годы предполагает инвестиции в сумме 22 млрд дол. за счет доходов от продажи акций энергокомпаний и средств федерального бюджета. Однако эмиссия акций – это разовый источник дохода. Тем самым надежного механизма воспроизводства основных фондов отрасли на будущее не просматривается. К тому же сам по себе централизованный инвестиционный механизм до такой степени противоречит высказывавшимся ранее идеям развития свободного рынка электроэнергии, что в принципе требует тотального пересмотра всей будущей модели функционирования отрасли. Похоже, над этим властям придется всерьез ломать голову в следующем политическом цикле.

В газовой отрасли не была утверждена даже конкретная программа реформ: ее первая версия, предполагавшая реструктуризацию «Газпрома» (к разработке которой имел непосредственное отношение автор этих строк), была снята с повестки дня без обсуждения по личному указанию Путина. «Газпром» был сохранен в прежнем централизованном виде. Поэтому инвестиционного бума в газовом секторе (в отличие от нефтяного) не случилось – уместнее говорить об инвестиционной паузе.

Между тем накопленный в ходе этой «паузы» объем отложенных инвестиций весьма значителен. По оценкам «Газпрома», сделанным еще в 2002-м при разработке «Программы комплексного промышленного освоения месторождений полуострова Ямал», стоимость этого проекта должна была составить примерно 70 млрд дол. по курсу того времени (из которых почти две трети приходились на инфраструктуру по транспортировке газа в Единую систему газоснабжения), а по пересмотренным оценкам, может достичь 100 млрд дол. и более – цифры, примерно равной нынешнему размеру Стабилизационного фонда России. При этом в утвержденной советом директоров «Газпрома» в январе 2007-го инвестиционной программе компании на 2007 год лишь менее 1 млрд дол. было выделено на разработку газовых месторождений полуострова Ямал (Бованенковского и Харасавэйского), еще около 1 млрд – на разработку Штокмановского и Приразломного месторождений. С другой стороны, в мае 2007-го компания увеличила запланированные объемы финансовых инвестиций – вложений средств в покупку акций других компаний – с первоначально запланированных 6,5 млрд дол. до 17,1 млрд дол., что объясняется планируемой покупкой акций компаний «Сахалин Энерджи», «Белтрансгаз», «Мосэнерго».

При таких инвестиционных приоритетах «Газпрома» Россия вряд ли сумеет решить в ближайшее десятилетие системные проблемы добычи газа. Такое положение дел чревато эскалацией дефицита важнейшего энергетического ресурса, заместить который будет крайне непросто, если вообще возможно.

### Узел транспортных проблем

С не меньшими по масштабам вызовами сталкивается и модернизация российской транспортной системы. В сегодняшнем виде

последняя представляет собой принципиальный ограничитель для экономического развития страны не только из-за высокой степени ее изношенности, но и по причине ее изначальной недоразвитости. Транспортную инфраструктуру, которая досталась России в наследство от СССР, наверное, можно считать одной из сфер, наименее приспособленных к условиям современной рыночной экономики. В советское время она развивалась вовсе не как институт, призванный обслуживать свободный экономический оборот, а как вспомогательная инфраструктура для целевой переброски грузовых и пассажирских потоков в направлениях, предписанных КПСС. Такая логика развития в принципе противоречит потребностям капиталистической экономики, поскольку изначально не ставит своей целью обеспечить максимально возможную степень мобильности товаров, труда, капитала в направлениях, определяемых рынком.

По этой причине для российской транспортной системы характерны низкая скорость передвижения, дефицит пропускной способности, наличие большого числа узких мест, плохая система организации движения, наконец, просто неразвитость транспортных путей. Достаточно сказать, что по общей протяженности железнодорожных путей Россия вдвое уступает США, по протяженности автодорог с твердым покрытием наша страна в 1,6 раза отстает от Франции, в 2 раза — от Японии и более чем в 10 раз — от тех же США. У железнодорожного транспорта, который составляет основу грузоперевозок в России, множество узких мест в системе железнодорожных путей и плохая организация движения, что чрезвычайно замедляет скорость железнодорожных перевозок по территории России: средняя участковая (учитывающая время стоянок) скорость грузовых поездов составляет всего 40 км/ч. В дорожном секторе из почти 600 тыс. км российских

автодорог общего пользования с твердым покрытием лишь примерно 35 тыс. относятся к дорогам высших категорий (с шириной проезжей части свыше 7 метров и расчетной скоростью движения свыше 100 км/ч, то есть не менее чем двухполосные дороги с нормальным покрытием). Только 40 проц. федеральных автодорог соответствуют нормативным требованиям по качеству покрытия, ширине полосы и другим параметрам. Многие из федеральных трасс способны пропускать не более 40–50 тыс. автомобилей в сутки при реальном потоке в 100 и более тысяч автомобилей.

Помимо того, транспортная инфраструктура, так же как и энергетическая, столкнулась со старением производственных мощностей и инвестиционным голодом. На железнодорожном транспорте, по данным Минтранса, износ основных производственных фондов составляет почти 70 проц., в особенности изношен подвижной состав — локомотивы и вагоны. В то время как грузооборот железнодорожного транспорта в 2006 году увеличился по сравнению с уровнем 2000-го на 42 проц., рабочий парк грузовых вагонов — всего на 10. Среднегодовой ввод новых железнодорожных линий за последние 7 лет составлял не более 100 км путей в год (0,1 проц.). Ввод новых автодорог уменьшился с 6,6 тыс. км в год в 2000 году до всего 2,2 тыс. км в 2005-м. Зато почти вдвое возрос износ основных фондов в дорожном хозяйстве: с 26 проц. в 2000 году до 46 в 2005-м.

Чем чреваты для экономики транспортные проблемы? Они резко снижают мобильность населения, замедляя темпы торговли, экономического оборота. Например, неразвитость дорожной сети, по данным Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010)», увеличивает стоимость перевозок минимум в полтора раза, расход горючего — не менее чем на треть.

Подвижность населения России, то есть среднее расстояние, преодолеваемое одним гражданином в год, составляет всего лишь чуть более 4 тыс. км на человека, тогда как в странах ОЭСР — свыше 17 тыс., а в Северной Америке — более 25 тыс. км. Такое отставание от развитых стран по уровню мобильности населения непосредственно сказывается на экономическом развитии, замедляя темпы роста торгового оборота.

Доля автомобильного транспорта в перевозках грузов в России по-прежнему несопоставимо низка по сравнению с западными странами, составляя чуть более 1 проц. (в сравнении с 30–35 в США и 70–85 проц. в странах Западной Европы), а большая часть грузоперевозок осуществляется с помощью железнодорожного транспорта, проблемы которого были уже описаны выше. (Трансформация структуры грузоперевозок в пользу автотранспорта резко повышает

конкурентного рынка перевозок — были фактически свернуты. Железнодорожный сектор продолжает оставаться монопольным, в результате чего эффективность РЖД остается на низком уровне, а издержки растут не менее быстрыми темпами, чем у «Газпрома». Так, в 2003–2005 годах издержки компании увеличились на 5,6 млрд дол., поглотив более половины прироста выручки и уменьшая прибыль, которую можно было бы направить на инвестиции (чистая прибыль компании в 2005-м составила всего 4 млрд дол., или была примерно вдвое меньше необходимой суммы инвестиций).

Таким образом, отказ от реформ законсервировал неэффективность железнодорожного хозяйства, снижая инвестиционные возможности отрасли, а также не позволил открыть отрасль для частного капитала, тем самым серьезно замедлив ее модернизацию. Судя по всему, радикальных изменений к лучшему в

## **“Транспортные проблемы резко снижают мобильность населения, замедляя темпы торговли, экономического оборота”.**

мобильность товаров, поскольку гибкость графика и маневренность автомобильных перевозок существенно выше, чем железнодорожных.)

Власти пытались реализовать программу рыночных реформ также и в железнодорожной сфере, которая сначала вошла отдельным разделом в уже упомянутый Указ Президента России от 28 апреля 1997-го, а позже — в «программу Грефа». Однако и в этом случае реформы далеко не продвинулись: все ограничилось акционированием Министерства путей сообщения и созданием акционерного общества «Российские железные дороги» (РЖД), после чего реформы — открытие сектора железнодорожных перевозок для частного капитала, создание

том, что касается эффективности железнодорожных перевозок, ожидать не приходится.

Если снова обратиться к автодорожному хозяйству, то в период президентства Путина в России так и не было создано эффективных механизмов небюджетного финансирования в области развития автодорожной сети. Первоначально при разработке российской транспортной стратегии планировалось активно привлекать в сферу дорожного строительства частный капитал через механизмы концессий, платных автодорог, другие инструменты так называемого «частно-государственного партнерства», в рамках которого бизнесу предоставлялись бы определенные долгосрочные гарантии в обмен на финансирование проектов.

Однако все эти усилия закончились ничем. И не в последнюю очередь потому, что из-за проблем с защитой прав собственности и проявлениями со стороны государства неуважения к собственным обязательствам по ранее заключенным долгосрочным контрактам (соглашения о разделе продукции в нефтегазовом секторе, инвестиционное соглашение о Каспийском трубопроводном консорциуме, соглашение о модернизации аэропорта «Домодедово»), а также из-за неспособности власти обеспечить подлинную независимость судебной системы доверие инвесторов к институту долгосрочных государственных гарантий в России оказалось подорванным. Долго обсуждавшийся закон о платных автодорогах одобрен российским правительством лишь весной 2007 года (но до сих пор не принят), однако очень сомнительно, что в отсутствие доверия к долгосрочным обязательствам государства

«Модернизация транспортной системы России (2002–2010)» предусматривает выделение ежегодно в 2008–2009 годах на эти цели около 250 млрд руб. бюджетных средств (0,7 проц. ВВП), при этом планируется вводить в действие всего лишь по 4,5 тыс. км автодорог в год, то есть 0,75 проц. от их общей протяженности.

Хотя благодаря этому, возможно, и удастся расширить ряд узких мест в дорожной системе (подъезды к крупным городам и портам, увеличение пропускной способности федеральных автотрасс и т. д.), тем не менее подобные темпы обновления дорожной сети представляются недопустимо низкими. На эти средства можно сделать немного, например, построить кольцевую дорогу вокруг Санкт-Петербурга (на эти цели из федерального бюджета выделяется примерно 75 млрд рублей). Обещано также построить платную автодорогу Москва – Петербург

## **“Растущие аппетиты сторонников государственных инвестиций приводят к быстрому разбуханию расходов российского бюджета”.**

он привлечет массовые инвестиции в сферу дорожного строительства.

А коль так, то единственной надеждой остается финансирование из бюджета. На фоне нынешнего бюджетного и платежного благополучия России кому-то может показаться, что России должно хватить финансовых ресурсов на обеспечение необходимого уровня инвестиций в развитие дорожного хозяйства. Но на самом деле это не так. По оценкам, сделанным в 2003–2004 годах при разработке Программы развития автодорог до 2025 года (документ так и остался проектом), для полного финансирования дорожной сферы необходимо направлять в нее ежегодно средства, равные 2,5 проц. ВВП. Федеральная целевая программа

длиной 630 км, модернизировать два участка трассы «Дон» из Москвы через Воронеж до Новороссийска, дорогу Чита – Хабаровск. Вот, пожалуй, и всё – совсем немного, если учесть масштабы дорожных проблем России. Более того, в 2010-м действие программы заканчивается, а что будет с дорожным хозяйством и всем транспортным сектором страны после этого, пока большая загадка.

### **Альтернативы нет**

В ситуации отказа от реформ и от частного капитала в качестве основного источника модернизации инфраструктурных секторов единственной альтернативой остается бюджетное финансирование. Приняв решение сохранить контроль за инфраструктурой и

ограничить приход туда частных инвесторов, государство тем самым принимает на себя полную ответственность за развитие этого сектора экономики.

Однако наличие у бюджетной системы дополнительных возможностей для резкого увеличения объемов финансирования инфраструктуры (не говоря уже о низкой эффективности самой этой практики и недостатке современных управленческих технологий у госструктур) вызывает серьезные сомнения. Растущие аппетиты сторонников государственных (производственных и социальных) инвестиций приводят к быстрому разбуханию расходов российского бюджета. Профицит федерального бюджета уже с 2009 года станет нулевым, а если упадут мировые цены на нефть, то станет весьма вероятным и появление бюджетного дефицита. Согласно последним планам Министерства финансов прогноз непроцентных расходов федерального бюджета на 2009 год был увеличен до 18,3 проц. ВВП <sup>7</sup> (против 17,6, планировавшихся на 2009-й еще весной 2007 года, и 15,9 проц. ВВП в 2006-м).

Новых бюджетных денег взять неоткуда. А из этого следует, что политика развития транспортного сектора в ближайшие годы обязана сменить приоритеты — с преимущественно бюджетного финансирования на привлечение частного капитала. Если этого не сделать, то радикального улучшения ситуации в транспортном хозяйстве не произойдет, а, значит, препятствия для экономического роста усугубятся.

Чтобы избежать этого, придется менять парадигму государственного развития. Инфраструктура — это наиболее инертная, низкодоходная и капиталоемкая сфера, особо чувствительная к рискам. Привлечение в нее частного капитала задача, требующая большого искусства, и невыпол-

нимая, если государство не будет с особым тщанием защищать интересы бизнеса и обеспечивать благоприятный инвестиционный климат для реализации долгосрочных проектов. В 2003—2007 годах государственная политика, к сожалению, была направлена скорее в противоположную сторону: судебная и регуляторная системы использовались для поддержки интересов госкомпаний, передела собственности в их пользу, в результате чего оказалось подорвано доверие к долгосрочным обязательствам государства перед инвесторами.

Все это не могло не сказаться на инвестиционных перспективах инфраструктурных отраслей самым пагубным образом. Фактически заморозив реформы, призванные открыть эту сферу для частного капитала, и сохранив командные высоты за государственными компаниями, власти перекрыли приток столь необходимых инвестиций.

У нового президента России не будет иного выхода, как вернуться к решительным инфраструктурным реформам и в целом к политике, основанной на большем уважении к закону, на обеспечении подлинной независимости судебной системы, на неприемлемости использования регуляторной системы в качестве дубинки для отъема собственности.

Сейчас трудно поверить, что в ближайшие годы Россия совершит подобный политический разворот. Однако, если этого не произойдет, инфраструктурные проблемы неизбежно станут опасными ограничителями экономического развития страны. Возможно, «инфраструктурного коллапса» и удастся избежать, но, как бы то ни было, пользователи энергетической и транспортной инфраструктуры должны быть готовы к постоянно возникающим дефицитам и узким местам, а также к тому, что такое может продолжаться минимум десяток лет. ■

**Примечания** <sup>1</sup> См.: *China's Power Sector Reforms — Where to Next?* / International Energy Agency, 2006.

<sup>2</sup> См. презентацию члена правления РАО «ЕЭС России» Бориса Вайнзихера «Уроки ОЗМ [осенне-зимнего максимума] 2005/2006 г. и подготовка к будущему отопительному сезону» на конференции «РАО «ЕЭС России» — открытая компания» (М., 2006. 17 мая).

<sup>3</sup> Такие оценки прозвучали на презентации Виктора Христенко «Об обеспечении экономики страны электроэнергией и газом» на заседании Правительства РФ от 30 ноября 2006 года.

<sup>4</sup> По данным финансовой отчетности «Газпрома» по МСФО.

<sup>5</sup> См. оценку Международного энергетического агентства: *Dempsey J. Energy Agency Voices Doubts on Gazprom Deliveries // The International Herald*

*Tribune*. 2006. July 7.

<sup>6</sup> В частности, рейтинговое агентство *Standard & Poor's* в июне 2007 года дало негативную рекомендацию для европейских компаний по инвестированию в российскую электроэнергетику: «Инвестиции в российскую электроэнергетику будут в целом негативным фактором для кредитоспособности европейских компаний вследствие более высоких макроэкономических, суверенных и страновых рисков» (отчет «Плюсы и минусы инвестиций европейских энергетических компаний в российскую электроэнергетику», 19 июля 2007).

<sup>7</sup> См. разработанные Министерством финансов РФ проекты федерального бюджета на 2008 год и «Основные направления налоговой и бюджетной политики на 2008—2010 годы».