

## Роль естественных монополий и субъектов федерации в новом переделе собственности

Федонюк И.К., Дятлов А.Н.

Кризис неплатежей создал предпосылки для нового передела собственности в российской промышленности. Суть происходящих процессов - борьба за получение контроля за финансовыми потоками и управление собственностью. Экономическая подоплека конфликтов на региональном уровне заключается в наличии противоречий между крупным капиталом и региональными властями. Характерной особенностью происходящих процессов является то, что новый передел собственности начат самой региональной властью. Спор между Центром и регионами идет по основополагающему для России вопросу о взаимоотношениях субъектов федерации с самой федерацией.

Одной из характерных черт современного состояния российских экономических реформ является тот факт, что решение основных вопросов владения и управления собственностью происходит в треугольнике: федеральный Центр - региональная власть - крупный капитал. При более близком рассмотрении состава участников треугольник превращается по крайней мере в шестиугольник: федеральный Центр - субъекты федерации - местное самоуправление - банки и финансово-промышленные группы - естественные монополии - предприятия. Очевидно, что и эта классификация не является окончательной, поскольку в каждой из групп существуют свои группировки с различными интересами и целями. Важным элементом ситуации является то, что все ветви власти сегодня существуют практически за счет крупного капитала, т.е. крупных хозяйственных объектов.

Суть происходящих процессов - борьба за получение контроля за финансовыми потоками и управление собственностью. Кризис неплатежей создал предпосылки для нового передела собственности в российской промышленности. Если во время залоговых аукционов 1994 - 1995 гг. казалось, что главными собирателями промышленных предприятий будут крупнейшие банки страны, то в 1996 г. на первый план вышли *естественные монополии* (газовики, энергетики и железнодорожники). Самую серьезную конкуренцию естественным монополиям и банкам могут и, как стало ясно по итогам последних шести месяцев, уже составляют *некоторые из субъектов федерации (прежде всего регионы-доноры)*.

Механизмы «закабаления», используемые естественными монополиями и региональными властями различны, также как и отличаются их конечные цели.

### Естественные монополии

*Естественные монополии*, используя свою тарифную и товарно-кредитную политику, стали одной из важнейших причин кризиса неплатежей, в результате

которого собственность большинства российских предприятий стала «текучей». Просроченная задолженность позволяет кредитору-монополисту поглотить любого должника, получая за долги собственность. С января 1997 г. РАО «Газпром» перешел к конкретным шагам по взысканию дебиторской задолженности потребителей газа, общий уровень которой превысил 50 трлн. руб. Ситуация обостряется тем, что большинство должников в принципе не в состоянии расплатиться с «Газпромом», что может резко активизировать процесс передела собственности. Идея заключается в том, что долги, начиная с I квартала 1997 г. будут продаваться через открытые аукционы. Реализация этой идеи выгодна не только «Газпрому», но и федеральному и местному бюджетам, куда из вырученных средств будут поступать налоги на прибыль и НДС, а также погашаться задолженности перед бюджетами и выплачиваться зарплата. В качестве ответного шага федеральный Центр на порядок уменьшил число т.н. «неприкасаемых» предприятий и предоставил «Газпрому» право менять цены на газ в пределах 15%, исходя из собственных соображений.

Регионы видят для себя «легальную» возможность получения контроля над предприятием-должником (не только через прямую покупку долга, но и, как следствие, понуждение предприятия ко вторичной эмиссии и передаче контрольного пакета местной администрации). Немаловажно, что среди ведущих должников «Газпрома» - РАО «ЕЭС России» (25 трлн. руб.), а также предприятия регионов-доноров федерального бюджета (Москва и Московская область, Татарстан, Санкт-Петербург, Нижегородская обл. и т.д.) [1, 2].

Структура задолженности у РАО «ЕЭС России» отличается от «Газпрома», т.к. дебиторская и кредиторская задолженности почти одинаковы. Продав долги своих потребителей (ввиду неизбежного дисконта), «ЕЭС» окажется в невыгодном положении. Поглощение же предприятий-должников как стратегически обоснованная цель также невыгодна, т.к. перераспределив собственность в свою пользу, РАО «ЕЭС России» будет вынуждено заниматься решением накопившихся проблем предприятий. Если же учесть, что большинство должников - это градообразующие предприятия, то нежелание «ЕЭС» взваливать на себя такую тяжелую ношу вполне понятно.

В сложившейся экономической ситуации в России федеральный Центр вынужден искать пути по сдерживанию экспансии естественных монополий. В частности, в конце января 1997 г. Министерство экономики РФ подготовило предложения по реструктуризации «Газпрома» и РАО «ЕЭС России», ключевые моменты которых состоят в следующем:

- Разделение регулируемых и нерегулируемых видов деятельности.
- Совершенствование ценового регулирования, предусматривающего ввод предельного уровня цен (тарифов) с параллельным ограничением отдельных статей затрат и пересмотром исходных нормируемых показателей; усиление госрегулирования и инвестиционных программ естественных монополий, контроль финансовых потоков субъектов хозяйственной деятельности; поэтапное прекращение практики перекрестного субсидирования различных групп потребителей [3].

План реструктуризации «Газпрома», разработанный с учетом рекомендаций МВФ, предусматривает выделение из его состава системы транспортировки газа, однако при этом, в среднесрочном периоде «Газпром» должен сохраниться как единая организация и сильный транснациональный оператор. Этот план вызвал

отрицательную реакцию «Газпрома», хотя даже если сеть магистральных газопроводов и будет выделена из состава «Газпрома», но останется после этого единой, то это на деле означает сохранение монополии с другим названием [4].

Тем временем «Газпром» сам проводит внутренние структурные преобразования. В конце 1996 г. создана дочерняя торговая компания «Межрегионгаз» со 100%-ным капиталом РАО «Газпром», осуществляющая реализацию газа внутри России. Реструктуризация направлена, в частности, на мобилизацию необходимых ресурсов для продолжения строительства системы газопроводов «Ямал - Европа». По словам Р.Вяхирева [5], «Межрегионгаз», в том числе, призван сыграть определяющую роль в обеспечении платежей регионов, т.к. «...платежи приблизились к нулю. Причем отмечается большая политизация в обеспечении платежей. Есть губернаторы, которые в открытую говорят: «Не надо платить». Поэтому мы решили использовать все способы, чтобы исключить это». Новая торговая компания откроет свои филиалы в каждом из 61 регионов России, где работает «Газпром», вместо имевшихся ранее 14 региональных трансгазов. С большой долей вероятности можно предположить, что поскольку филиалы будут платить налоги в регионах, местные администрации будут поддерживать «Газпром» на всех уровнях и служить дополнительным рычагом для выдавливания платежей из местных потребителей.

РАО «ЕЭС России» как и РАО «Газпром» негативно отнеслось к предложенной Минэкономики концепции реструктуризации. В настоящее время «ЕЭС» контролирует практически все региональные энергетические компании России, что и стало одним из решающих аргументов в ожесточенной борьбе его руководителей против попыток разукрупнения и приватизации РАО. Группа банков (в их числе называют ОНЭКСИМбанк и МЕНАТЕП), заручившись поддержкой ГКИ, намерена получить в доверительное управление государственный пакет акций РАО «ЕЭС России». Активное внимание к электроэнергетической монополии проявляет также Национальный резервный банк, представляющий интересы своего крупнейшего акционера РАО «Газпром» [6].

Среди естественных монополий только РАО «ЕЭС» находится, действительно, в тяжелом положении. Связисты и железнодорожники обеспечивают себе более или менее стабильные поступления, угрожая платежеспособным потребителям отказом в обслуживании. «Газпром» не может полностью прекратить подачу газа, зато имеет запас прочности за счет экспорта газа. Энергетики же практически лишены экспорта, а угроза прекратить подачу электроэнергии практически никого не пугает, т.к. это теоретически возможно, но чревато тяжелейшими социальными последствиями. Однако это говорит не столько о слабости их позиции, сколько о том, что судьба энергетиков теснее всего связана с судьбой государства в целом.

На основании вышесказанного, принимая во внимание роль государства в управлении естественными монополиями, можно сделать вывод о том, что в российской экономике явно присутствуют признаки процесса национализации в форме вытеснения независимого собственника собственником, так или иначе подконтрольным государству.

### «Берите суверенитета столько, сколько сможете»

Экономическая подоплека конфликтов на региональном уровне заключается в наличии противоречий между крупным капиталом и региональными властями. Крупный капитал в силу своей природной центристичности старается взять под контроль наиболее интересные и перспективные объекты в регионах и связать их в единый механизм. Региональные власти в силу приобретенной при отсутствии федеральной политики центробежности не хотят их отдавать. В настоящее время федеральный центр не в силах эти противоречия разрешить, т.к. не имеет ни достаточно эффективных административных, ни экономических рычагов.

Усиление позиций регионов при взаимодействии с Центром является следствием того, что с начала 90-х годов Центр использовал регионы сугубо конъюнктурно - для решения своих текущих политических задач. Известный лозунг Президента РФ «Берите суверенитета столько, сколько сможете» использовался на практике, начиная еще с периода перестройки, каждый раз, когда центру приходилось решать проблемы в регионах (республики СССР, автономии, республики РФ, края, области, местное самоуправление). Союзный Центр боролся с 15 субъектами федерации, консолидируясь с тремя десятками автономий. В результате субъекты федерации стали независимыми странами, автономии - субъектами федерации, а союзный Центр исчез совсем. Сегодня, чтобы справиться с 89 субъектами, российскому Центру приходится заигрывать с несколькими сотнями городов (примеры последних месяцев: Приморский край - Владивосток, Удмуртия - Ижевск, Красноярский край - Норильск). И исход в нынешней ситуации совершенно не предопределен. В результате постоянного состояния борьбы естественным выглядит стремление каждой из сторон подкрепить свои позиции путем законотворчества и создания иллюзии полной легитимности своих действий, не особенно заботясь о соответствии Основному Закону Российской Федерации. В результате более трети всех законодательных актов, принятых в субъектах федерации, противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству; Конституции 19 из 21 республик противоречат Конституции РФ [7].

Суть механизма образования задолженности, *используемого региональными властями*, состоит в том, что административные единицы способны *создавать из ничего значительную задолженность предприятий* - в основном, за счет «игры» с местными налогами.

Широко распространился региональный протекционизм: большую популярность приобрела практика введения дополнительных региональных тарифов на ввоз водки из других регионов России. В Тульской области, Приморском крае и Башкортостане был даже объявлен «алкогольный суверенитет», т.е. запрещен ввоз алкогольных напитков, произведенных вне территории этих регионов. В ряде регионов вводятся аналоги федеральных налогов. Например, в Белгородской области фактически собираются помимо федеральных еще и региональные импортные и экспортные пошлины, акцизы, подоходный налог и налог на прибыль банков. Местными администрациями создаются также многочисленные внебюджетные фонды, отчисления в которые увеличивают налоговую нагрузку на бизнес. В 32 субъектах федерации доля регулируемых цен превышает 15%, в 5 субъектах регулируется более 25% цен, а в Орловской области - почти 70% [8].

Выборы заметно ослабили зависимость губернаторов от Центра, а вслед за административной волей им захотелось воли экономической. И как следствие этих стремлений, сегодня региональная элита пытается навязать столичному капиталу свои условия. Характерной особенностью происходящих процессов является то, что новый передел собственности начат самой региональной властью. Причем речь идет не столько о национализации, сколько именно о переделе в пользу нового, более выгодного для региональных властей частного собственника.

События последних шести месяцев дали ряд примеров возможных сценариев развития событий в субъектах федераций:

1) В сентябре 1996 г. администрация Красноярского края приступила к активным действиям в отношении РАО «Норильский никель». Губернатор края высказался за признание РАО банкротом [9].

В феврале 1997 г. действия Красноярской администрации приобрели еще более настойчивый характер. В частности, были направлены письма Президенту и Премьер-министру и инициировано рассмотрение вопроса в Госдуме с целью доказать неэффективность управления предприятием-залогодержателем. Одновременно налоговой полицией была арестована готовая продукция АО «Норильский комбинат», что ухудшило и без того сложное финансовое положение РАО.

Наиболее явно планы администрации края были сформулированы следующим образом: «Ренационализация «Норильского никеля» необходима, причем срочная. Мы предлагаем провести ее через механизм вторичной эмиссии акций, распределяемых между бюджетами разных уровней пропорционально налоговой задолженности перед ними. В частности, владение акциями на федеральном уровне будет соответствовать объему неплатежей в федеральный бюджет и Пенсионный фонд, на региональном уровне - недоимке по территориальным налогам и по взносам в фонд ОМС» [10].

2) 1 февраля 1997 г. на внеочередном собрании акционеров АО «КамАЗ» принято решение о переуступке Правительству Татарстана 16%-ного пакета акций КамАЗа. Увеличение доли правительства республики в уставном капитале КамАЗа до 25% (до настоящего времени доля Татарии составляла 8,3%) станет средством расчета АО с республикой за обещанную финансовую помощь и сделает субъект федерации крупнейшим акционером предприятия. Пакет совместных проектов АО «КамАЗ» и Правительства Татарстана окончательно будет сформирован к концу I квартала 1997 г. Наиболее значительные из них - программы по экспорту, занятости и создание лизинговых компаний с капиталом Татарстана - предусматривают вливание «живых» денег, которые республика готова предоставить, а также отмену штрафов и пени по налогам в местные бюджеты. Кроме того, руководство Татарии согласилось предоставить ЕБРР свои гарантии в обмен на заложенное ранее под кредиты камазовское имущество. Вполне вероятно, что основной (и реальной) целью региональных властей в этом случае является приобретение контрольного пакета акций КамАЗа [11].

3) Требование московского Правительства санировать АЗЛК, а не вводить на нем внешнее управление «по ФУДН» (хотя это требование никак не подкрепляется необходимыми для санации 924 млрд. руб. в городском бюджете на 1997 г., отметим, что арбитраж отказал ФУДН в иске о банкротстве АЗЛК).

• В Правительство поступило два проекта Указа Президента России, касающиеся передачи московским властям федерального пакета акций АО «Москвич». Первый (разработан Правительством Москвы) предусматривает передачу в собственность города пакета из 60% акций завода, 25,5% из которых закреплены в федеральной собственности, а 34,5%, в соответствии с планом приватизации АО «Москвич», предназначены для продажи на инвестиционном конкурсе. Второй (разработан в ГКИ) также предусматривает передачу контрольного пакета акций завода московским властям, однако предлагает сделать это на основании Указа Президента России № 292 от 27.02.96. В этом случае московское правительство в обмен на акции АО должно будет зачесть федеральному бюджету его долги перед бюджетом Москвы. Кроме того, предусматривается, что Правительство Москвы, как собственник завода, погасит его долги федеральному бюджету, а также выполнит план приватизации АО «Москвич», т.е. реализует 34,5% его акций на инвестиционном конкурсе. 13 марта 1997 г. Правительство РФ передало на рассмотрение Президента России проект указа о передаче в собственность столичных властей 59,07% акций АО «Москвич», находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже [12].

4) Попытки нижегородского губернатора отобрать у ФПГ «Русхим» контрольные пакеты акций двух крупных заводов.

В 1994 г. распоряжением ГКИ РФ госпакеты акций АО «Корунд» и «Оргстекло» были переданы в управление АО «Химтрастконсалтинг», партнера ФПГ «Русхим». С этого же момента фактически начался конфликт между местными властями (администрации Нижегородской области и г. Дзержинска) и «иногородними» управляющими (ФПГ «Русхим»).

Основные претензии, выдвинутые региональными властями, сводились к следующим: невыполнение ФПГ инвестиционных программ, уменьшение налоговых платежей в местный бюджет, обвинения в коррупции [13].

«Русхим» в ответ требовал забрать у вышеуказанных предприятий объекты соцкультбыта. Только после вмешательства ФУДН, Межведомственной балансовой комиссии и прямого поручения Премьер-министра администрации Нижегородской области о приемке в муниципальную собственность объектов соцкультбыта, в декабре 1996 г. было достигнуто соглашение между конфликтующими сторонами о передаче «социалки» в 1997 г. на муниципальный баланс. Одновременно администрация г. Дзержинска предприняла попытки «выбить» через ФПГ федеральные деньги на социальную сферу с намерением осуществить процедуру банкротства предприятий до июня 1997 г.

После того, как при поддержке местной администрации на предприятиях начались социальные волнения и забастовки, Российский фонд федерального имущества (РФФИ), а затем и ГКИ пришли к выводу о нецелесообразности продления трастовых договоров с «Русхимом». Акции предприятий после окончания срока действия договоров будут либо проданы, либо, в случае продления сроков их закрепления в собственности государства, переданы в доверительное управление на конкурсной основе, как это предусматривает Указ Президента России № 1660 от 09.12.96.

• Одновременно было объявлено, что нижегородская областная администрация намерена в 1997 г. предоставить предприятиям льготы по уплате налогов региональному бюджету на общую сумму 40 млрд. руб. Дополнительно 4-5 млрд. руб. получат отечественные и зарубежные консалтинговые фирмы за разработку

и сопровождение проектов реструктуризации, осуществляемых конкретными предприятиями региона. Кроме того, для облегчения финансового состояния предприятий *им будет позволено* передать в 1997 г. на баланс муниципалитетов убыточные объекты социально-культурной сферы [14].

5) *Прецедентный Указ Президента Башкортостана о погашении местных долгов четырех нефтеперерабатывающих заводов за счет эмиссии акций и передачи их в распоряжение республики.*

В конце 1996 г. на собраниях акционеров уфимских нефтеперерабатывающих АО «Новыйл», «Уфимский НПЗ», «Уфанефтехим» и «Уфанефтеоргсинтез» с одобрения Президента Башкортостана было принято решение о дополнительных эмиссиях акций на сумму их задолженностей в бюджет.

Передача акций в госсобственность резко уменьшила доли в уставных капиталах уфимских НПЗ крупнейших инвестиционных фондов Башкирии - «Восток», «Берлек» и «Народный». В результате осуществления проекта доли государства в нефтеперерабатывающих АО резко увеличились: в «Уфанефтехиме» - с 51% до 74,39%, в «Уфанефтеоргсинтезе» - с 58 до 85,35, в «Уфимском НПЗ» - с 51 до 82,9 и в «Новыйл» с 58 до 93,88%.

Для компенсации потерь инвестиционные фонды предложили нефтеперерабатывающим АО выкупить свои акции. Закон РФ «Об акционерных обществах» (ФЗАО ст. 75 п. 3) предусматривает право акционеров потребовать от АО выкупа своих акций в случае, если вводимые в уставе АО изменения ограничивают права акционеров. При этом, по закону, в таких случаях речь идет о выкупе акций по стоимости, рассчитанной с учетом всех активов предприятий с возможным привлечением независимого оценщика. По предварительным расчетам фонда такая стоимость должна оказаться почти в 4 раза выше нынешней рыночной цены акций, так и их балансовой стоимости.

В связи с тем, что по мнению заводов какого-либо ущемления прав акционеров не было, а ссылка на ФЗАО является необоснованной, можно предположить, что предстоит длительная арбитражная война. Решение проблемы заметно осложняют разночтения в российском и республиканском законодательстве.

Так, решения о дополнительной эмиссии акций предприятия принимались на собраниях, основываясь на Указе Президента РФ от 20.07.96 № 1054, допускающем покрытие долгов предприятий перед бюджетом путем выпуска акций и передачи их государству, но лишь при условии размещения их по открытой подписке [15].

Однако теперь главным для заводов стал принятый уже после собраний указ башкирского Президента, предусматривающий передачу акций исключительно в госсобственность и далее в траст Башкирской нефтехимической компании (БНК) [16].

В поглощении предприятий административными субъектами заинтересован директорат этих предприятий, поскольку региональная власть ближе и доступнее, она может более оперативно реагировать на нужды руководства предприятий и отстаивать их интересы в Центре. Однако в целом маловероятно, что этот процесс приведет к каким-либо положительным результатам, поскольку в настоящее время регионы не располагают ни финансовыми, ни менеджерскими ресурсами для финансово-хозяйственного оздоровления поглощенных предприятий.

Хотя в некоторых регионах власти уже приступают к решению и этой проблемы. Так, например, Департамент экономической политики и развития Москвы в начале марта 1997 г. заключил договор о сотрудничестве с Союзом профессиональных аудиторских организаций (СПАО). В рамках этого договора специалисты СПАО будут оказывать московскому Правительству аудиторско-консультационные услуги по различным направлениям (экономико-финансовая и правовая экспертиза и разработка городских программ, схем муниципальных займов, инвестиционных проектов и т.д.). Аналогичный договор о сотрудничестве уже был заключен СПАО в ноябре 1996 г. с Министерством экономики Татарстана.

Администрация Ханты-Мансийского автономного округа, на территории которого добывается 65% российской нефти, и «Тюменская нефтяная компания» (ТНК) подписали генеральное соглашение о сотрудничестве, согласно которому специалисты компании будут привлекаться к формированию нормативной и законодательной базы округа в сфере геологоразведочных работ и нефтедобычи.

С целью создания возможностей для финансового оздоровления поглощенных предприятий регионы активно используют новую тактику во взаимоотношениях с банками. Четко просматриваются две тенденции:

1. Создание собственных финансовых центров и осуществление ярко выраженной протекционистской политики в целях противодействия экспансии московских банков.

2. Предоставление возможности крупным центральным банкам работать в регионе взамен за инвестиции и иные финансовые вливания.

Если в первом случае речь идет о долгосрочной политике, то во втором - скорее всего о краткосрочном сотрудничестве для достижения текущих целей, причем сотрудничестве не лишенном элементов шантажа и вымогательства со стороны регионов, готовых «перекрывать кран» в случае необходимости.

Новая тактика регионов в отношении банков наиболее ярко просматривается на примере вексельного обращения. Местные бюджеты учитывают векселя тех банков, с которыми администрация имеет тесные и дружеские отношения (Московская область - «Уникомбанк», «Мосводоканалбанк»; Свердловская область - «Интерурал», Ижевск и Тула - «Российский национальный коммерческий банк»). Разумеется, банки, чьи векселя принимают местные бюджеты, в свою очередь вынуждены помогать администрации, например кредитовать себе в убыток близкие к региональному бюджету предприятия. В результате банки несут вне рыночные расходы и получают компенсацию в виде вне рыночных привилегий.

Ряд примеров подтверждает сделанные выше выводы.

- *Татарстан.* Национальный банк Татарстана сохраняет ограничения на открытие в республике филиалов банков из других регионов России по причине оттока денежных ресурсов из республики. Открыто только три московских филиала - Межкомбанка, банков «Российский кредит» и «Нефтепродукт». Московским банкам «Зенит» и МКС-банку, обслуживающим счета «Татнефти», предложено переехать в Казань. «Российский кредит» открыл свой филиал в Казани в феврале 1997 г. Это первый филиал московского банка, созданный при непосредственной поддержке руководства республики. До сих пор отношение к иногородним банкам в Татарии было более чем прохладным. Создание филиалов сопровождалось рядом условий, которые налагали на банк достаточно серьезное финансовое бремя. Так, филиалы должны выдавать инвестиционные кредиты на



развитие экономики республики, делать обязательные отчисления от прибыли в бюджет по местонахождению филиала. Непосредственно перед открытием филиала в конце 1996 г. «Российский кредит» выдал Татарии кредит в 30 млрд. руб. для выплаты зарплаты и пенсий сотрудникам бюджетных организаций республики. Основные задачи филиала: участие в республиканских инвестиционных программах, а также продвижение государственных и корпоративных ценных бумаг Татарстана на российские и зарубежные финансовые рынки.

- *Свердловская область.* Право обслуживания местных бюджетных счетов имеют только банки, зарегистрированные на территории области. Целью такого ограничения является защита местной банковской системы от проникновения московских банков. Правительство Свердловской области намерено приобрести контрольный пакет акций одного из региональных банков для создания на его базе специального областного банка для обслуживания местного бюджета.

- *Новосибирская область.* В феврале 1997г. Новосибирский областной совет принял беспрецедентное решение поддержать местные банки. Только они могут получить статус уполномоченных на обслуживание областного бюджета. А губернатор области выделил из своего резервного фонда 10 млрд. руб. на увеличение доли областной администрации (до 59,6%) в капитале банка «Левобережный».

- *Ростовская область.* Несмотря на то, что в области работает 27 московских банков, ни один из них не играет какой-либо заметной роли в связи с тем, что подавляющий объем бюджетных средств проходит через местные банки.

- *Курская область.* В разгаре борьба между «Российским кредитом» и администрацией за Михайловский ГОК, находящийся под контролем банка.

- *Башкортостан.* Местные власти проводят политику на ограничение присутствия столичных банков в республике, мотивируя это, как и правительство Татарии, противодействием оттоку денежных средств. В связи с этим как исключение из правил или скорее как временный альянс можно рассматривать подписанный 09.12.96г. Указ Президента Башкортостана об образовании ОАО «Республиканский процессинговый центр», 51% уставного капитала которого будет принадлежать московскому Межпромбанку, а 49% - ряду госучреждений республики. Речь идет о том, что банк и правительство будут финансировать создание в республике системы пластиковых карточек. Кроме того, Межпромбанк выделит 6 млн. долларов на кредитование пенсионного и некоторых других бюджетных фондов.

*Оба процесса образования задолженности (естественными монополиями и регионами) отличаются крайним волюнтаризмом в их регулировании, что дает регионам и естественным монополиям огромные преимущества перед банками. Очевидно, что покрытие собственными капиталами банков кассовых разрывов подконтрольных им предприятий долго продолжаться не сможет. Просматривается четкая тенденция по усилению согласования финансовым капиталом инвестиционной политики и оперативного управления предприятиями с естественными монополиями и субъектами федерации, со значительной вероятностью последующего полного подчинения последним.*

### Федерализм или сепаратизм?

В последнее время наблюдается резкое усиление противоречий между всеми участниками противостояния. Однако более всего обострились *взаимоотношения между Центром и регионами*. Спор идет по основополагающему для России вопросу: о взаимоотношениях субъектов федерации с самой федерацией; о пределах полномочий и злоупотреблениях ими.

Центр обвиняет регионы в сепаратизме, приоритете местных интересов над государственными. Субъекты федерации требуют от правительства погасить все бюджетные задолженности, причем предлагаемый механизм погашения предусматривает передачу в собственность регионов пакетов акций предприятий, передающих объекты социальной сферы, находящиеся в федеральной собственности в ведение местных властей. Основной объект атаки регионов - это существующая система трансфертов, т.е. перераспределения сборов от регионов-доноров к дотационным регионам через Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов федерации.

Ряд субъектов федерации пошел на прямую конфронтацию с федеральным Центром. В начале марта 1997г. губернаторы Иркутской и Тульской областей заявили о намерении прекратить отчисления в федеральный бюджет, если задолженность перед регионами не будет погашена. Аналогичный «налоговый путч» готовит и краснодарский губернатор. Администрация Свердловской области разработала указ о деприватизации предприятий, при разгосударствлении которых были допущены нарушения законодательства, либо предприятий, имеющих большую задолженность по бюджетным платежам. Естественно, что речь идет, в первую очередь, о предприятиях металлургического и добывающего комплексов. Позиция Свердловской области поддержана другими регионами, и, в частности, Красноярским и Приморским краями.

Важной является *тенденция к консолидации регионов* для организации совместного противодействия Центру. Ярким проявлением этого явилось фактическое создание альянса руководителей ведущих регионов-доноров федерального бюджета: Москвы, Санкт-Петербурга и Нижнего Новгорода. Создание альянса преследует как политические интересы в Совете Федерации, так и расширение межрегиональных хозяйственных связей. Объектом мощного влияния альянса вскоре, видимо, окажутся не только администрации других регионов, но и внешние инвесторы, уже проявляющие интерес к указанным регионам. Аналогичные планы вынашивает и губернатор Самары, заявивший о намерении объединить автозаводы Поволжья (ГАЗ, ЕлАЗ, КамАЗ, УАЗ и ВАЗ) в общий центр с единой комплектацией. О методах возможного «убеждения» предприятий самарский губернатор высказывается довольно откровенно: «Мы в любой момент можем «наехать» на завод по законодательству о банкротстве, поставить арбитражного управляющего» [17].

Центр старается по мере возможности предотвратить реально надвигающееся восстание регионов. Президент России в своем ежегодном послании парламенту (06.03.97) признал, что «львиная доля неоправданного государственного вмешательства в экономическую жизнь общества сосредоточена именно на региональном уровне». По мнению Президента России, «рост самостоятельности региональных властей означает одновременно и рост их ответственности перед гражданами и страной». Тот факт, что региональные проблемы во многих случаях

имеют политическую подоплеку, и их следует решать с учетом национальных и культурных особенностей (как, например, в Татарии, Башкирии и Чечне) был признан Администрацией Президента. Были сформулированы основные задачи федерального Центра (и, в частности, ГКУ) во взаимоотношениях с субъектами федерации: «мы сейчас создаем механизм контроля за ситуацией в регионах, чтобы нам были известны все их финансовые потоки, все болевые точки региона, все проколы губернатора, вообще все, что он сделал. И тогда можно действовать экономически. Ведь каждый регион очень зависим» [18].

Как превентивные меры наступательного характера можно расценить постановление Правительства от 05.03.97г. № 254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет» и Указ Президента России от 06.03.97 № 189 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации».

Согласно Постановлению Правительства № 254 предусматривается механизм реструктуризации долгов, состоящий из следующих положений.

- Организации, имеющие задолженность по платежам в федеральный бюджет на 01.01.97 (основной долг), а также штрафы и пени, начисленные на эту задолженность, могут осуществить реструктуризацию этой задолженности (при условии регулярного внесения текущих налоговых платежей) путем выпуска ценных бумаг (акций и облигаций) в обеспечение погашения основного долга. Специально эмитированные или предоставленные владельцами уже существующие акции передаются в залог уполномоченному органу (вероятнее всего РФФИ). Причем, количество передаваемых акций должно обеспечивать не менее 50% голосов плюс 1 голос на собрании акционеров.

- Отдав государству акции, должник получает право погашать основной долг ежемесячно равными долями в течение 5 лет, а сумму штрафов и пеней - одновременно до истечения 10 лет. Возможно также выпустить не акции, а облигации, однако в этом случае сроки погашения долга и штрафов уменьшаются до 2 и 5 лет соответственно. Если в этот период должник допускает неплатежи в течение двух месяцев подряд, либо более двух неплатежей в течение года, РФФИ получает право реализовать акции на аукционе. В связи с тем, что решение о реструктуризации и залоге контрольного пакета акций правомочно принимать только общее собрание, в случае его отказа от реструктуризации долгов предприятие может быть подвергнуто банкротству.

- Схема с использованием облигаций сводится к тому же, что и в случае с акциями: эмитент, не выполнивший условия договора о реструктуризации, расстанется с имуществом, которое обеспечивало выпуск облигаций.

В приоритетном порядке под схему реструктуризации планируется подвести 83 предприятия, задолжавших федеральному госбюджету более 100 млрд. руб.

Первое предприятие, которое испытает на себе приведенный выше порядок реструктуризации долгов, определено Постановлением Правительства от 07.03.97 г. № 267. Им стало АО «НК «ЮКОС». Данный факт может свидетельствовать о намерениях Центра приступить к серьезному выяснению отношений с регионами, именно с нефтяной отраслью, т.е. именно там, где позиции субъектов федерации довольно устойчивы.

Указ № 189 разрешает Пенсионному фонду РФ предоставлять организациям в 1997 г. рассрочки на погашение задолженности по страховым взносам и

начисленным пеням при условии своевременной уплаты текущих платежей, что также явится дополнительным рычагом воздействия Центра на предприятия.

Весьма очевидно, что таким образом Центр хочет сказать решающее слово в переделе собственности, поскольку большинству из предприятий явно придется расстаться с заложенными пакетами. Наиболее вероятно, что прямыми последствиями этого шага Центра будут либо национализация, либо переход реструктурируемых предприятий под контроль уже имеющихся крупных собственников. В любом случае напряженность во взаимоотношениях между основными участниками игры по новому переделу собственности только усилится.

\* \*  
\*

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гришанков Д., Привалов А. Газовые ваучеры. - Эксперт, 5, 1997.
2. Никольский А. Должники «Газпрома» узнают себе цену. - Коммерсантъ, 9, 1997.
3. Кравченко Е. Правительство намерено ограничить свободу естественных монополий. - Сегодня, 18.02.97.
4. Гришанков Д. Концерн с государственным лицом. - Эксперт, 1, 1997.
5. Гришанков Д. Они медленно спустятся с горы. - Эксперт, 7, 1997.
6. Клементьев М. Госпакет РОА «ЕЭС России» может оказаться в доверительном управлении. - Сегодня, 05.03.97.
7. Россия против Конституции. - Коммерсантъ, 8, 1997.
8. Улюкаев А. Хроника преждевременно объявленной смерти. - Эксперт, 6, 1997.
9. «Профиль», 10, 1996.
10. «Экономическая неделя», 5, 1997.
11. «Коммерсант-Daily», 01.02.97.
12. «Коммерсант-Daily», 04.02.97.
13. Ларин М. «Русхим» может лишиться двух предприятий. - Коммерсант-Daily, 14.02.97.
14. «Сегодня», 12.03.97.
15. Хананова Г. Башкирские инвестиционные фонды жаждут справедливости. - Коммерсант-Daily, 19.02.97.
16. Предприниматель страдает за чужие долги. - Коммерсант-Daily, 05.03.97.
17. Мулин С. «К.Титов: «Меня устраивает позиция Чикаго-на-Волге». - Независимая газета, 12.03.97.
18. «Коммерсантъ», 9, 1997.