

*Л. ФРЕЙНКМАН,
кандидат экономических наук,
советник ректора АНХ при Правительстве РФ,*

*В. ДАШКЕЕВ,
научный сотрудник
лаборатории проблем экономического развития
научного направления «Реальный сектор» ИЭПП*

РОССИЯ В 2007 ГОДУ: РИСКИ ЗАМЕДЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА НА ФОНЕ СОХРАНЯЮЩЕЙСЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТАГНАЦИИ*

Характерной особенностью институционального развития в России является наличие существенных расхождений между двумя группами показателей. В то время как динамика большинства индикаторов качества бизнес-среды остается весьма негативной, динамика индикаторов, отражающих уровень страновых инвестиционных и кредитных рисков, устойчиво положительна. Вторая группа индикаторов, включая, например, инвестиционный рейтинг Standard and Poor's и индекс страновых рисков ОЭСР, постоянно улучшается в течение последних лет, демонстрируя общее улучшение макроэкономической ситуации в стране — стабильность бюджета, снижение государственного долга, рост доходов населения и т. п.¹ Уменьшение показателей кредитных рисков — важный фактор роста внешних (в большинстве своем краткосрочных) заимствований российскими компаниями, а также роста объемов осуществляемых ими инвестиций.

Однако, как показывает зарубежный опыт, устойчивый рост прямых иностранных инвестиций и привлечение на рынок новых иностранных инвесторов (за пределами сфер добычи полезных ископаемых и производства потребительских товаров) в значительной степени связаны с более глубокими институциональными изменениями, отражаемыми более общими индикаторами состояния институциональной среды. Поэтому в странах, привлекательных для иностранных инвестиций, как правило, улучшение значений этих двух групп индикаторов происходит параллельно. Так что повышение кредитных и инвестиционных рейтингов для России не следует интерпретировать как принципиальное решение вопросов страновой конкурентоспособности на мировых рынках инвестиций. Изменения этих рейтингов в определенном смысле маскируют факт сохранения серьезных проблем

* Авторы выражают благодарность М. Алексееву, В. Стародубровскому и К. Рогову за полезные замечания и помощь в доработке статьи.

¹ 11 марта 2008 г. Standard & Poor's изменило прогноз по долгосрочным рейтингам Российской Федерации со «Стабильного» на «Позитивный», подтвердив суверенные кредитные рейтинги по обязательствам в иностранной и национальной валюте: долгосрочные рейтинги — на уровне «BBB+/A-», краткосрочные рейтинги — на уровне «A-2». Кроме того, Standard & Poor's подтвердило оценку риска перевода и конвертации валюты на уровне «A-».

в функционировании базовых институтов России и связанных с ними рисков для привлечения новых инвестиций и долгосрочного роста.

Различия в динамике индикаторов страновых рисков и качества институтов можно также интерпретировать в том смысле, что общая макроэкономическая привлекательность российской экономики (в терминах достигнутого уровня доходов и макроэкономического управления) оценивается международными наблюдателями заметно выше, чем качество оказываемых государственных услуг, необходимых для эффективного ведения бизнеса и сокращения рисков прямого инвестирования в реальный сектор.

Можно также говорить о нарастающей дивергенции в скорости процессов, происходящих внутри частного и государственного секторов. Опыт последнего десятилетия показал, что, несмотря на неблагоприятность ряда существующих институциональных условий, российский бизнес демонстрирует достаточно высокий потенциал для проведения собственной модернизации (повышение эффективности бизнеса, выход на новые рынки, интенсификация и диверсификация производства, совершенствование систем управления, переход к более прозрачным структурам собственности и т. д.). Государственный же сектор оказался чрезвычайно невосприимчивым к обновлению и развитию. Реформы, находящиеся в «зоне ответственности государства» (судебная система, инфорсмент, хозяйственное регулирование, производство общественных благ и др.) в лучшем случае стагнируют. При росте всех показателей кредитоспособности экономики (вызванном, прежде всего, благоприятной динамикой мировых сырьевых рынков) темпы роста доверия к российскому частному бизнесу многократно опережают темпы укрепления доверия к отечественным государственным институтам. Такая дивергенция в динамике представляется серьезным противоречием и в долгосрочном плане должна быть преодолена.

Основные особенности и риски экономического роста в современной России

Приоритетной долгосрочной целью развития Российской Федерации объявлено повышение уровня жизни населения и достижение душевого ВВП 20 тыс. долл. по ППС², то есть близкого к современному уровню Португалии и Греции. Согласно показателям официальной статистики, экономика России за время, прошедшее с момента возобновления роста в 1999 г., полностью восстановилась по отношению к предкризисному уровню 1997 г., а по ряду показателей превзошла уровень 1991 г.

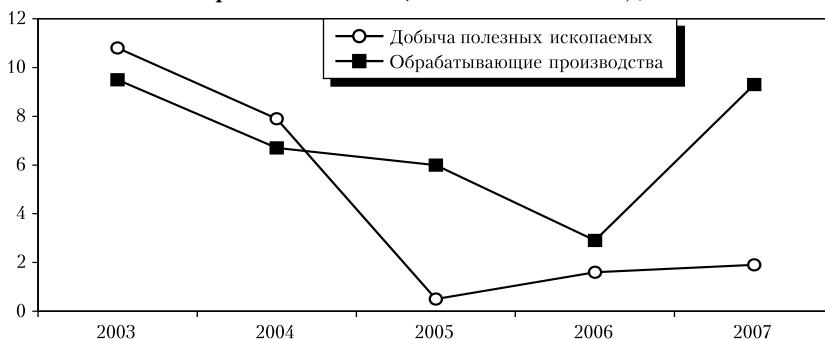
Однако вызывает озабоченность качество экономического роста. С одной стороны, при условии сохранения существующей динамики начавшегося в 1999 г. роста поставленная цель может быть достигнута уже через 9 лет — к 2017 г. С другой — возможности поддержания высоких темпов роста в долгосрочной перспективе являются ограни-

² Здесь и далее мы используем данные Всемирного банка (World Bank World Development Indicators — WB WDI) о ВВП по ППС в сопоставимых ценах 2000 г.

ченными. Во-первых, во многом исчерпаны резервы восстановительного роста³, при котором повышенные темпы оказываются возможны прежде всего за счет более эффективного использования существующих мощностей и рабочей силы при ограниченных объемах новых инвестиций. К тому же к середине 2000-х годов конкурентоспособность и рост в реальном секторе уже не поддерживаются заниженным после девальвации 1998 г. курсом рубля⁴. В ближайшей и долгосрочной перспективе рост потребует заметно больших объемов инвестиций и будет в большей степени сталкиваться с институциональными, структурными и демографическими ограничениями.

В частности, значительные риски обусловлены несбалансированностью экономической структуры. Доля сырьевого сектора в российской экономике остается избыточной: за период с 2002 по 2006 г. вклад добывающих отраслей промышленности в ВВП РФ вырос с 6 до 9,5%, тогда как доля обрабатывающих отраслей в этот период колебалась вокруг значения 15,6% ВВП. Несмотря на то что с 2005 г. темпы роста обрабатывающей промышленности превышали темпы роста добывающей промышленности (рис. 1), устойчивой тенденции к структурным сдвигам пока что не наблюдается, она еще должна пройти проверку временем.

Темпы роста выпуска в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности, 2003—2007 гг. (в %)



Источник: Росстат.

Рис. 1

Несмотря на некоторое увеличение стоимостных объемов, доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте (так называемого нетрадиционного для России экспорта) снизилась к 2007 г. до 6,8% и по итогам трех кварталов 2007 г. — до 6,5% (табл. 1). В результате риски, связанные с возможным снижением цен на продукцию традиционного экспорта РФ, высоки как для реального сектора, так и для федерального бюджета, 40% доходов которого обеспечиваются за счет поступлений от сырьевых отраслей.

³ Период, для которого характерно увеличение степени загрузки факторов производства — основных фондов и рабочей силы. Подробнее см.: *Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.

⁴ См., например: Доклад об экономике России. № 13 / Всемирный банк. Декабрь 2006 г. (http://ns.worldbank.org.ru/files/rer/RER_13_rus.pdf); Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация / ОЭСР. 2006

**Экспорт продукции обрабатывающей промышленности из РФ,
2000—2007 гг. (млрд долл.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Экспорт товаров и услуг	105	102	107	136	183	244	304	306
Стоимость экспорта обрабатывающей промышленности	11,5	11,4	11,3	13,2	14,8	15,4	19,6	19,9
в % к стоимости всего экспорта	10,9	11,2	10,5	9,7	8,1	6,7	6,8	6,5
текстиль, текстильные изделия и обувь	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
машины, оборудование и транспортные средства	9,1	9,7	9,2	10,8	12,3	12,4	16,0	15,5
другие товары	1,6	1,1	1,4	1,7	1,8	2,4	3,0	3,8

* Данные за 1—3-й кварталы.

Источник: расчет по данным ФТС России.

Столь явно выраженная сырьевая ориентация экономики России затрудняет достижение поставленных целей экономического развития. Во-первых, для сырьевых товаров характерны высокие колебания цен, превышающие ценовую нестабильность прочих товарных групп. Поэтому страны с сырьевой структурой экономики испытывают дополнительные трудности при проведении макроэкономической политики, поскольку изменчивость цен на сырье вызывает значительные колебания бюджетных доходов и реальных обменных курсов валют стран-экспортеров⁵. Макроэкономическая уязвимость стран — экспортеров сырья повышает их страновые риски и снижает привлекательность для инвесторов.

Во-вторых, сырьевая зависимость негативно сказывается на экономической динамике по технологическим причинам. Так, низкая трудоемкость сырьевых производств даже с учетом создания рабочих мест в смежных отраслях, как правило, не позволяет создать достаточное количество рабочих мест в высокопроизводительном секторе экономики. Кроме того, в связи со значительным эффектом экономии от масштаба добывающие отрасли характеризуются высокой степенью концентрации производства. Поэтому для сырьевых экономик типично господствующее положение нескольких крупных компаний, которые играют особую роль в экономической и политической жизни страны, что приводит к тесному переплетению интересов государства и добывающих корпораций. Как показывает опыт многих развивающихся стран, подобная социально-экономическая структура тормозит развитие конкуренции и в политической жизни, и в экономической деятельности.

В-третьих, в странах, характеризующихся сырьевой зависимостью, при прочих равных условиях размеры государственного сектора и уровень государственных расходов выше. Добыча полезных ископаемых генерирует значительную природную ренту, которая изымается и перераспределяется через бюджет. При реализации экономической

⁵ См., например: *Collier P., Gunning J. Policy Towards Commodity Shocks in Developing Countries* // IMF Working Paper 1996-84. Washington, DC, 1996.

политики в таких странах предъявляются повышенные требования к системе управления общественными финансами и к качеству институтов общественного сектора в целом⁶. В условиях слабости институтов концентрация налоговой базы в добывающем секторе в сочетании с экономическим доминированием добывающих компаний резко ослабляет потенциал общественного контроля за использованием бюджетных средств и повышает риск коррупции государственного аппарата⁷. Возможность увеличивать государственные расходы за счет сырьевой ренты, а не за счет регулярных налогов на бизнес и население создает условия для появления в странах — экспортерах сырья раздутого и неэффективного государственного сектора. С этим, в свою очередь, связан феномен «проклятия природных ресурсов»⁸, из-за которого страны — крупнейшие экспортеры сырья оказываются не в состоянии рационально использовать средства от его экспорта и в среднем отстают в своем развитии от стран, которые бедны сырьевыми ресурсами.

Отметим, что диверсификация экономики не является гарантией успешного развития и, наоборот, сырьевая структура экономики не обязательно ведет к отставанию от стран — лидеров экономического роста. Существуют примеры высокоразвитых стран с высокой долей сырьевого сектора в ВВП (Норвегия, Австралия) и примеры стагнации диверсифицированных экономик (Япония, Португалия). Однако в большинстве случаев успешное экономическое развитие сопровождается увеличением доли несырьевых отраслей в структуре промышленного сектора, а также усилением роли высокотехнологичных секторов и сферы услуг в экономике.

Институциональное развитие как ключевой инструмент диверсификации

Если до 1980-х годов наиболее популярным инструментом политики экономического роста, использовавшимся развивающимися странами, являлись государственные инвестиции в отдельные «стратегические» или «приоритетные» отрасли, а также прочие инструменты прямого государственного участия в экономике, то в последней четверти XX века в мире произошло заметное переосмысление роли государства в регулировании и реструктуризации экономики.

⁶ Например, в работах П. Колье и А. Хёффлера (*Collier P., Hoeffler A. Testing the Neoclassical Agenda: Resource Rents, Democracy and Growth* / Centre for the Study of African Economies. Oxford University, 2006; *Collier P. Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience* / Centre for the Study of African Economies. Oxford University, 2007) отмечается важность системы сдержек и противовесов для обеспечения эффективного функционирования государственного сектора. Вместе с тем в них демонстрируется, что в странах — экспортерах сырья высокая доля государственного сектора в ВВП, как правило, сочетается со слабостью системы сдержек и противовесов, что ухудшает их перспективы долгосрочного роста.

⁷ *Krueger A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society* // *American Economic Review*. 1974. Vol. 64. P. 291–303.

⁸ *Auty R. Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge. 1993; *Томпсон У. Морозная Венесуэла? «Проклятие природных ресурсов» и политика России* // *Экономическая политика*. 2006. № 4. С. 52–72.

Согласно современным представлениям о роли государства в экономическом развитии, его основная задача состоит в обеспечении благоприятных и равных условий ведения бизнеса для *всех* субъектов экономической деятельности. Для решения этой задачи усилия государства концентрируются на двух важнейших направлениях — поддержании макроэкономической стабильности и совершенствовании институциональной среды.

Под институтами понимаются системы принятых в обществе норм и правил, обеспечивающих функционирование экономики и государства. Большинство популярных определений включают в институты как формальные, законодательно закреплённые нормы, так и неформальные — такие как деловые традиции и устоявшиеся негласные правила поведения в обществе. Качество и стабильность национальных институтов определяют, среди прочего, уровень затрат на ведение бизнеса, привлекательность участия в бизнесе для частных инвесторов, инвестиционную активность в стране, уровень и качество конкуренции на рынках и, следовательно, самым непосредственным образом влияют на экономическое развитие. Многочисленные межстрановые исследования показали наличие устойчивой корреляционной связи между качеством институтов и долгосрочными темпами роста⁹. В более поздних работах обосновывалась необходимость создания институциональной базы для обеспечения стабильного роста, то есть демонстрировалась направленность причинно-следственной связи от институтов к долгосрочному экономическому развитию¹⁰.

Наличие эффективных институтов характерно для стран с доходами свыше 10000 долл. на душу населения по ППС. Высокоразвитые страны со слабо развитыми институтами — беспрецедентное явление в мировой истории экономического развития.

Экономические институты можно условно разделить на следующие основные группы:

- правовые институты (институты судебной, законодательной и административной системы);
- регулирующие институты (органы, занимающиеся контролем и регулированием различных сторон повседневной деятельности предприятий, а также обладающие правом приостановления деятельности компаний);

⁹ Данная связь убедительно демонстрируется как в академических работах (см., например: *Keefer P., Knack S. Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of Institutional Explanation // Economic Inquiry. 1997. Vol. 35. P. 590—602; Knack S., Keefer P. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures // Economics and Politics. 1995. Vol. 7. P. 209; Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. Legal Determinants of External Finance, Journal of Finance. 1997; Shleifer A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Vishny R. Law and Finance // Journal of Political Economy. 1998*), так и в прикладных исследованиях (см., например, отчеты за разные годы Fraser Institute Economic Freedom of the World).

¹⁰ В качестве основных работ в данном направлении отметим: *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // American Economic Review. 2001. Vol. 91. P. 1369—1401; Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development // NBER Working Paper No 9305. 2002; Easterly W., Levine R. Tropics, germs, and crops: the role of endowments in economic development // Journal of Monetary Economics. 2003. Vol. 50. P. 1.*

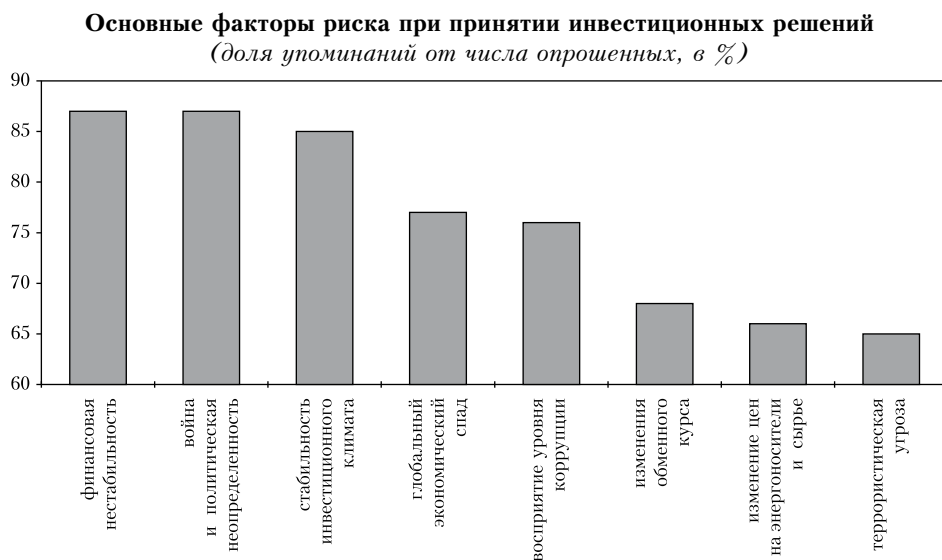
- институты развития человеческого капитала (институты в сфере здравоохранения, образования и социального обеспечения);
- институты координации и распределения рисков (кредитно-банковская система, фондовый рынок, страховые компании, пенсионные фонды).

Если на развитие последних двух типов институтов могут воздействовать как государство, так и частный сектор, то для первых двух типов, правовых и регулирующих институтов, особенно в условиях развивающихся экономик, именно государство является ключевым агентом влияния, имеющим реальные возможности для проведения соответствующих институциональных реформ. Другими словами, от действий или бездействия государства на поприще реформирования этих групп институтов, и в первую очередь от повышения эффективности инфорсмента, обеспечения независимости судебной системы, снижения административной нагрузки на экономику, зависит совершенствование бизнес-среды и формирование благоприятных условий для экономического развития в долгосрочной перспективе.

Проблема совершенствования системы национальных институтов особенно актуальна при решении задачи диверсификации экономики, так как принятие решения о создании новых предприятий и инвестировании в новые проекты напрямую зависит от качества и стабильности институциональной среды. При этом к способности институтов обеспечить эффективное функционирование нового предприятия чувствительны как национальные, так и иностранные инвесторы. Отметим, что, согласно проведенному UNCTAD в 2007 г. исследованию¹¹, транснациональные корпорации (ТНК) при принятии решения об осуществлении прямых инвестиций на территории конкретной развивающейся страны обращают внимание прежде всего на макроэкономические, институциональные и геополитические (вероятность военных конфликтов, терроризма и т.д.) риски. При этом доля корпораций, руководство которых называет стабильность национального инвестиционного климата в качестве важного или очень важного фактора, составляет 85% (рис. 2). Другими словами, качество/стабильность инвестиционного климата, по мнению международных инвесторов, настолько же важны для диверсификации экономики, насколько значимы факторы политической неопределенности и вероятности войны (87%) и финансовой нестабильности (87%).

Уровень коррупции был назван в качестве фактора риска руководством 76% корпораций и, таким образом, занял пятое по важности место. Этот факт может объясняться тем, что для уже действующих в конкретной стране ТНК проблема коррумпированности национальных институтов зачастую может решаться путем их фактической подмены эксклюзивными (официальными и неформальными) договоренностями с национальными администрациями, которые фактически изолируют ТНК от многих проблем национального институционального режима. Однако подобная система договоренностей непрозрачна и недоступна всем участникам экономической деятельности и, следовательно, не

¹¹ UNCTAD World Investment Prospects Survey 2007–2009 / UN. New York; Geneva, 2007.



Источник: результаты опросов UNCTAD.

Рис. 2

эквивалентна системе общенациональных институтов, способной поддерживать формирование и функционирование конкурентных рынков.

На протяжении последних лет относительно высокий уровень внешних и внутренних инвестиций в Россию поддерживался высокими ценами на нефть. Быстрый рост внутренних доходов в определенной степени компенсировал институциональные слабости экономики, то есть темпы расширения рынка и роста прибыли демпфировали риски, связанные с отсталостью институтов. Но если цены на нефть упадут, требования к российским институтам могут достаточно резко повыситься. Инвесторы, возможно, не захотят игнорировать институциональные проблемы и брать на себя связанные с ними излишние страновые риски, если доходы в стране перестанут расти темпами свыше 10% в год.

Вместе с тем следует отметить серьезную ограниченность структуры инвестиций, осуществляемых в России в последние годы. Рост капиталовложений наблюдается, прежде всего, в сырьевых отраслях¹², в отраслях, производящих потребительские товары, а также на рынке недвижимости. Инвестиции в отрасли высоких технологий и в развитие нетрадиционного для России экспорта, то есть там, где выше риски, остаются недостаточными.

В условиях перехода к постиндустриальной стадии развития требования к качеству институтов дополнительно ужесточаются. Это связано с тем, что по сравнению с индустриальной стадией динамизм постиндустриальной экономики определяется несколько иными факторами, а эти факторы, в свою очередь, гораздо более требовательны к качеству институциональной среды. В такой набор взаимосвязанных факторов входят:

¹² И даже в сырьевых отраслях имеются свидетельства недостаточности расходов на геологоразведку, то есть отставания инвестиций в долгосрочное развитие сырьевого сектора.

— повышенные требования к качеству человеческого капитала, что предполагает необходимость существенных изменений в системах образования и здравоохранения, а также других институтов, обеспечивающих позитивную динамику такого широкого понятия, как качество жизни (включая личную безопасность, охрану окружающей среды, доступ к информации, увеличение степени доверия в обществе);

— инновационный характер экономики, требующей адекватных систем поддержки (финансовые инструменты и бизнес-услуги, защита авторских прав, низкие издержки входа на рынок, справедливость конкуренции);

— дальнейшее укрепление специализации и разделения труда, что выдвигает требования к механизмам координации деятельности и сокращения транзакционных издержек;

— усложнение хозяйственной системы и возникновение новых комплексных рисков для устойчивого развития, что предполагает развитие надежных систем распределения рисков, эффективного мониторинга социально-экономических процессов, укрепления партнерства между государством и негосударственными участниками;

— усиление роли информации и информационных технологий, что ведет к дальнейшему росту спроса на информацию о деятельности всех ведущих институтов и организаций, повышает требования к их прозрачности, увеличивает спрос на демократизацию различных сторон общественной жизни и облегчает условия для создания разнообразных коалиций и специальных групп интересов.

Взаимосвязь индикаторов экономического и институционального развития: Россия в контексте мирового опыта

За последние 10—15 лет измерение межстрановых различий в качестве институциональной среды и ее отдельных составляющих сформировалось в самостоятельную и авторитетную область эмпирических исследований в сфере общественных наук. Методологической базой соответствующих исследований является возникновение достаточно широкого консенсуса в отношении того, что может считаться моделью наилучшей международной практики государственного управления, а также в отношении основных факторов эффективности государственного сектора. Используемые в анализе индексы институциональной среды непосредственно отражают результаты исследований ключевых институциональных детерминант экономического развития, таких как эффективность защиты прав собственности, эффективность правоприменения (инфорсмент), подотчетность чиновников, прозрачность бюджета, отсутствие коррупции и т. д.

При построении институциональных индексов используются макроэкономические индикаторы, опросы руководителей предприятий и других пользователей государственных услуг, опросы экспертов, результаты выборов и разнообразные комбинации этих информационных источников. Отметим, что наблюдается значительная корреляция

между индексами, построенными на разных данных и для различных исследовательских целей¹³. Подобные индексы широко применяются и при моделировании экономического роста. Публикуемые различными организациями индексы качества российской институциональной среды дают в значительной степени согласованную оценку динамики качества ключевых институтов. Россия на сегодняшний день ощутимо отстает в качестве институтов как от экономически развитых стран, так и от ряда стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

В целом среди бывших социалистических государств можно выделить два «клуба» стран. Во-первых, это страны ЦВЕ и Балтии с более высоким качеством институтов по сравнению со вторым «клубом» и устойчиво положительной динамикой изменений в институциональной среде. Второй «клуб» представлен странами СНГ, для которых в последние годы характерна институциональная стагнация, а в ряде случаев — деградация.

Стоит также отметить, что у таких стран, как Индия и Китай, имеющих более низкий уровень душевого ВВП, чем Россия, и демонстрирующих устойчивые высокие темпы роста, оценки качества уровня институтов, согласно, например, отчету Всемирного Банка *Worldwide Governance Indicators* (далее — WB WGI), были выше на протяжении всего периода, по которому имеются данные, то есть с 1996 г. При этом динамика институциональных улучшений в Индии в этот период была не хуже, чем в России, тогда как в Китае лучше, чем в России.

Важно, что большинство проанализированных ниже международных индексов, отражающих уровень институционального развития, демонстрируют сходные тенденции в межстрановой динамике. Разумно предположить, что анализ тенденций на базе нескольких различных индексов, которые строятся независимыми друг от друга организациями, делает вывод об отсутствии устойчивого институционального прогресса в России более надежным.

Как показывает анализ различных международных индексов, экономический рост, который наблюдается в стране с 1999 г., не сопровождается пока качественными изменениями, например, институтов, обеспечивающих гарантии прав собственности и качество регуляционной среды, не наблюдается снижения уровня коррупции. Для России характерны относительно высокие транзакционные издержки, которые снижают потенциальную привлекательность страны для инвестиций и создают неблагоприятные условия для входа на рынок новых компаний. Кроме того, как следует из индекса ограничений ПИИ, составляемого ОЭСР, в России наблюдаются аномально высокие по сравнению с другими странами барьеры для осуществления иностранных инвестиций. В некоторых важных секторах экономики с большими перспективами роста в России (например, транспорт, финансы, телекоммуникации) дискриминация иностранных инвесторов остается очень значительной или даже усиливается.

Таким образом, для современной России свойственна не характерная для большинства стран мира комбинация относительно высокого

¹³ Kaufmann D., Kraay A. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? // Policy Research Working Paper No 4370. World Bank. 2007.

уровня развития экономики с относительно низким качеством институциональной среды. Мы называем такую комбинацию *институциональным отставанием*.

При этом следует также отметить, что в случаях, когда Россия имеет относительно высокие значения институциональных индикаторов, это чаще всего связано с сохраняющимися у страны преимуществами в сфере человеческого капитала. Однако данные преимущества во многом отражают успехи, достигнутые страной в образовании и науке еще в советский период, а также наличие значительной инерционности в этих областях.

Как отмечалось выше, наличие значительного разрыва между уровнями экономического и институционального развития России заметно при анализе практически всех наиболее популярных в эмпирической литературе институциональных индексов, включая упоминавшийся выше WB WGI¹⁴ (данные на 2006 г.), Transparency International — CPI¹⁵ (данные на 2006 г.), Political Risk Services Group — ICRG¹⁶ (данные на 2005 г.). При этом в последние годы масштабы институционального отставания лишь увеличиваются (см. рис. 3—14). Этот вывод об институциональном отставании России действителен как по отношению к выборке, составленной из всех стран мира, так и по отношению к более узкой группе, состоящей только из постсоциалистических стран.

В период с 1996 по 2006 г. в большинстве рассмотренных случаев, как следует из диаграмм рассеяния, в России значительный рост производства и доходов происходил без заметного улучшения качества институциональных характеристик. В некоторых случаях рост душевого ВВП сопровождался ограниченным улучшением оценок качества институциональной среды (индексы эффективности государственных органов управления или антикоррупционного контроля), а в некоторых случаях (индекс качества правовых институтов) — их ухудшением.

На всех диаграммах рассеяния Россия устойчиво оказывается левее и выше распределения основной массы стран мира и всех стран ОЭСР, то есть в окружении специфической и довольно стабильной по составу группы стран. Список стран, сопоставимых с Россией по институциональному развитию, включает Аргентину, Венесуэлу, Белоруссию, Иран, Италию, Кувейт, Саудовскую Аравию. Во всех этих странах (за исключением Италии) есть весьма серьезные препятствия для устойчивого постиндустриального развития. Еще большее отставание в развитии институтов наблюдается только в таких карликовых государствах, как Бахрейн, Сейшельские Острова, Тринидад и Тобаго, Экваториальная Гвинея.

Еще раз подчеркнем, что отставание институционального развития России от экономического в последние годы увеличилось. Например, индекс восприятия коррупции Transparency International демонстрирует, что в 1995 г. уровень доходов в России гораздо больше соответствовал уровню институционального развития, чем в 2005 г., когда доходы значительно выросли, тогда как качество институтов

¹⁴ World Bank Worldwide Governance Indicators (Governance Matters).

¹⁵ Transparency International Corruption Perceptions Index.

¹⁶ Political Risk Services Group International Country Risk Guide.

почти не изменилось, и, следовательно, разрыв стал существенным (наблюдается смещение РФ на диаграммах влево и вверх).

Обратная ситуация — отставание экономического развития от институционального — наблюдается в основном в странах, находящихся в состоянии войны или ведущих послевоенное восстановление, то есть когда ведение нормальной хозяйственной деятельности связано с чрезвычайными страновыми рисками. Иллюстрирует такую ситуацию Таджикистан, находящийся ниже линии регрессии и за пределами доверительного интервала. Для стран в этой группе, в которую также входят Грузия и Молдавия, сочетание относительно развитых институтов с крайне низким уровнем доходов означает наличие институциональных резервов для активного роста в краткосрочной перспективе при условии неухудшения имеющихся институтов.

Следует считать принципиально важным тот факт, что в настоящее время в мире не существует ни одной страны с уровнем душевого ВВП более 18000 долл. по ППС, в которой уровень институционального развития соответствовал бы российскому или был бы ниже российского. Это эмпирическое наблюдение следует, как представляется, интерпретировать следующим образом: величина институционального отставания не может беспредельно увеличиваться, и при достижении определенного уровня развития страна сталкивается с ситуацией, когда без адекватных институциональных изменений дальнейший рост оказывается невозможен.

Наличие устойчивой корреляции между уровнями развития институтов и душевого ВВП в рамках глобальной выборки, конечно же, не является строгим формальным доказательством того, что продолжение дальнейшего быстрого роста в России невозможно. Однако такая корреляция является довольно убедительной иллюстрацией факта, что в рамках усредненной траектории развития, наблюдавшейся в послевоенный период в успешно развивавшихся странах, серьезного разрыва между ростом доходов и улучшением институтов, как правило, не наблюдается. Хотя исключения, по-видимому, возможны, успешное экономическое развитие при наличии такого разрыва представляется статистически маловероятным. По крайней мере, оно пока не наблюдалось в новейшей экономической истории.

Мы полагаем, что при планировании экономической стратегии развития страны было бы недальновидно игнорировать существующие глобальные взаимосвязи между институтами и ростом. С учетом опыта мирового развития, надежда на возможность дальнейшего развития России без серьезной институциональной модернизации кажется экономически нерациональной и политически опасной. Расчет на возможность долгосрочного роста на основе какого-то своего, особенного, чисто российского пути выглядит излишне рискованным. Российский уровень душевого ВВП уже находится за рамками статистически вероятного интервала, которому соответствует нынешнее качество институциональной среды в стране.

Используя ту же базу данных WB WGI, можно оценить масштабы институциональных улучшений, необходимых для преодоления институционального отставания и сокращения соответствующих рис-

ков. Эти оценки базируются на том, что страны, достигшие душевого ВВП в 18000 долл. (по ППС), в среднем имеют заметно более высокое качество институциональной среды. В частности, целевыми ориентирами для ускорения институциональной реформы в России могли бы послужить следующие оценки¹⁷:

— по показателю эффективности органов государственного управления — это уровень Италии, равный 0,38 (по шкале от -2,5 до 2,5) при текущем значении для России, равном -0,43 (см. рис. 3);

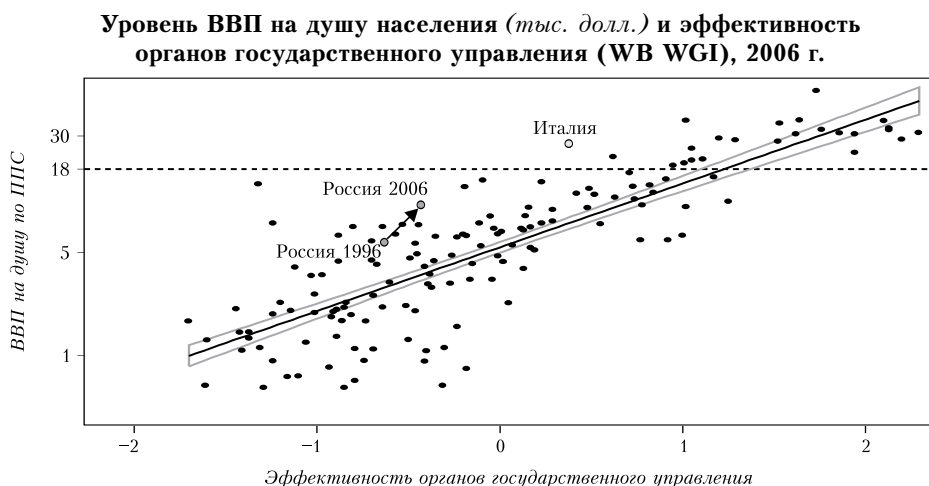
— по показателю качества регулирующих институтов — уровень Кореи — 0,70 при текущем значении для России -0,45, (см. рис. 4);

— по показателю качества правовых институтов — уровень Италии — 0,37 при текущем значении для России -0,91 (см. рис. 5);

— по показателю эффективности антикоррупционного контроля — уровень Италии, Кореи, Словакии в 0,31 при текущем значении для России -0,76 (см. рис. 6).

Анализ преобразований, проведенных в странах ЦВЕ в рамках подготовки к вступлению этих стран в ЕС, свидетельствует, что схожие по масштабу институциональные улучшения (примерно в 1 балл по пятибалльной шкале) вполне возможно реализовать в течение 8—10 лет (см. рис. 13—14).

Отметим также, что страны, характеризующиеся сопоставимым с российским уровнем развития правовых институтов¹⁸ (соответствующий индекс в диапазоне от -0,96 до -0,86), в последние годы росли достаточно умеренными темпами: в период с 1996 по 2006 г. их среднегодовые темпы экономического роста находились в интервале от -2,9 до 4,4% в год¹⁹. Другими словами, в настоящее время в мире



Источник: World Bank World Governance Indicators, World Bank World Development Indicators (здесь и далее, если не указано иное).

Рис. 3

¹⁷ Приведены минимальные показатели развития институтов среди стран, достигших уровня ВВП на душу населения по ППС, равного 18 000 долл.

¹⁸ Бангладеш, Боливия, Бурунди, Куба, Лаос, Нигер, Парагвай, Эквадор.

¹⁹ Если исключить из данной группы Азербайджан, средние темпы роста в котором опережались, главным образом, резким увеличением добычи нефти и составили 12,4% в год.

**Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.)
и качество регулирующих институтов (WB WGI), 2006 г.**

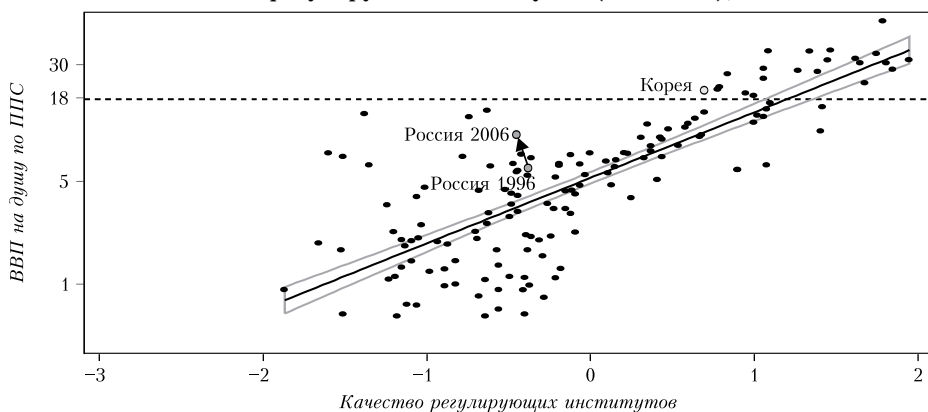


Рис. 4

**Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.)
и качество правовых институтов (WB WGI), 2006 г.**

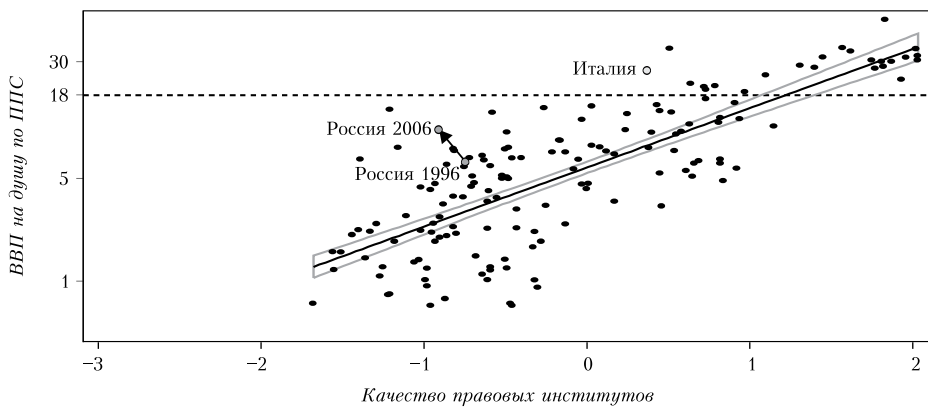


Рис. 5

**Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.)
и антикоррупционный контроль (WB WGI), 2006 г.**

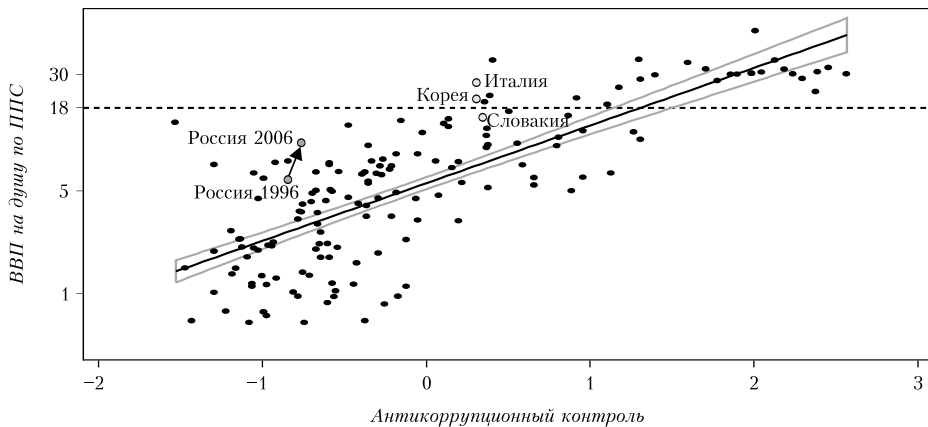


Рис. 6

Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и эффективность органов государственного управления (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

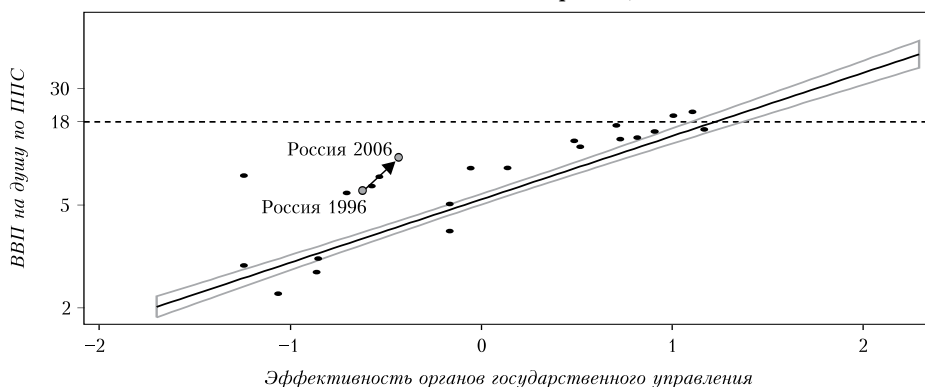


Рис. 7

Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и качество регулирующих институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

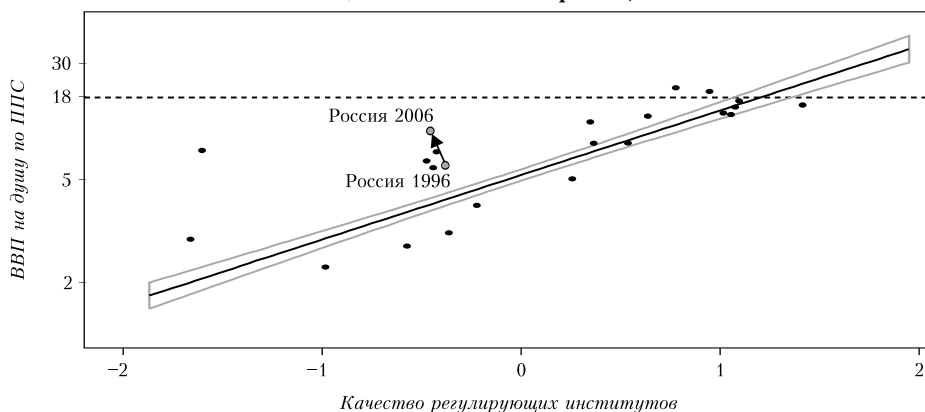


Рис. 8

Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и качество правовых институтов (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

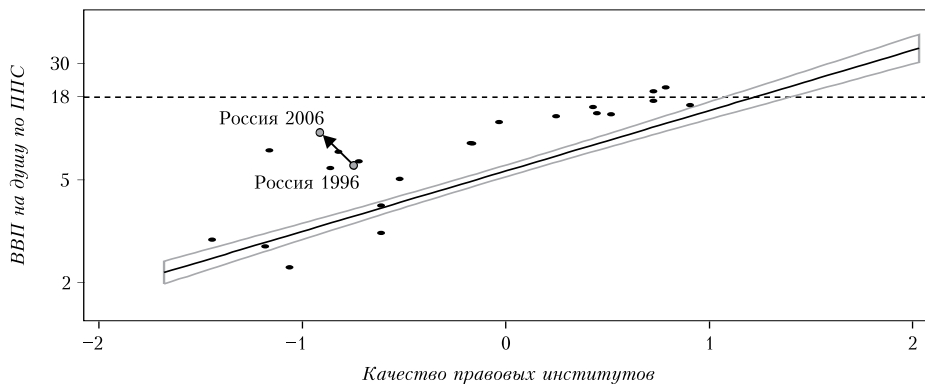


Рис. 9

Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и антикоррупционный контроль (WB WGI) в постсоциалистических странах, 2006 г.

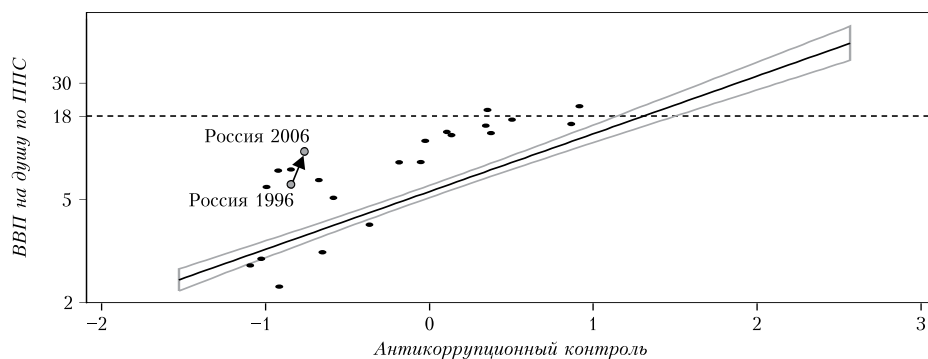
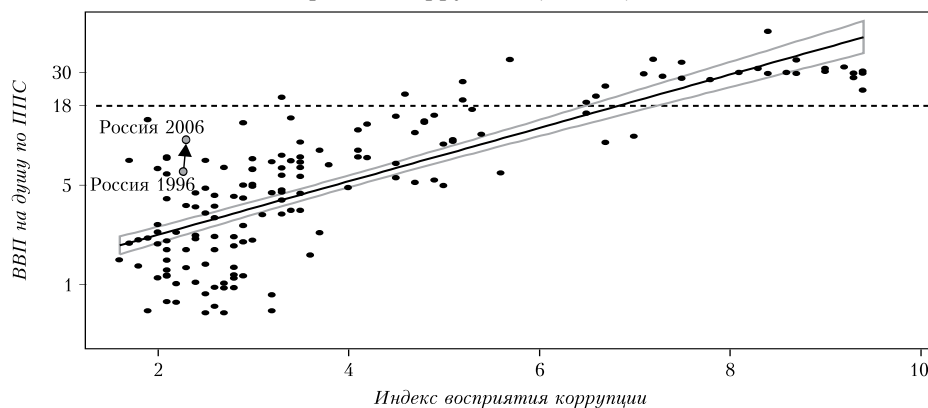


Рис. 10

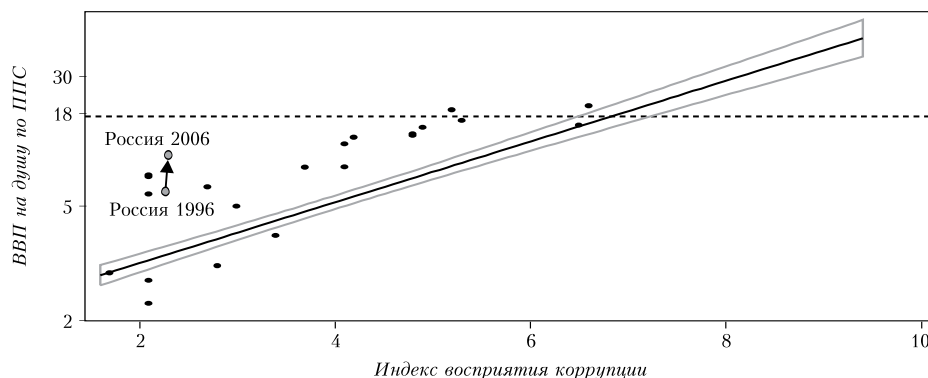
Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и восприятие коррупции (TI CPI), 2006 г.



Источник: Transparency International Corruption Perceptions Index; World Bank World Development Indicators.

Рис. 11

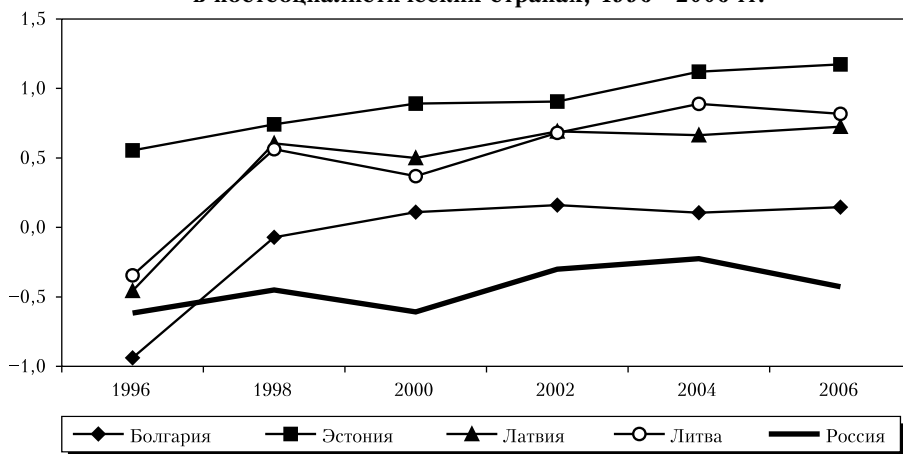
Уровень ВВП на душу населения (тыс. долл.) и восприятие коррупции (TI CPI) в постсоциалистических странах, 2006 г.



Источник: Transparency International Corruption Perceptions Index; World Bank World Development Indicators.

Рис. 12

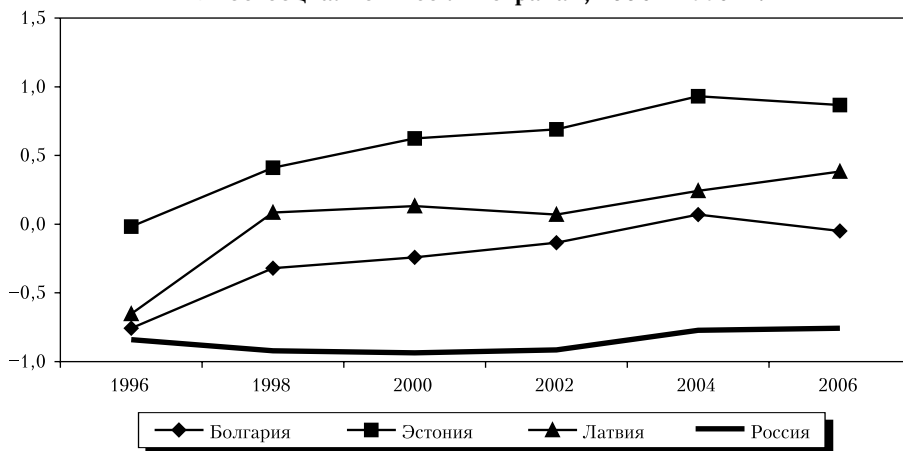
**Повышение эффективности государственных институтов
в постсоциалистических странах, 1996—2006 гг.**



Источник: World Bank World Governance Indicators.

Рис. 13

**Усиление антикоррупционного контроля
в постсоциалистических странах, 1996—2006 гг.**



Источник: World Bank World Governance Indicators.

Рис. 14

нет страны, демонстрирующей устойчивые темпы роста порядка 7% в год и имеющей российский уровень развития институтов. Это указывает на риск резкого затухания темпов роста, особенно в случае ухудшения ценовой конъюнктуры на сырьевых рынках, которая, по общему мнению, сегодня является главной причиной, позволившей России нарастить институциональное отставание до столь необычно высокого уровня.

Содержательно схожие выводы можно сделать и при анализе показателя «восприятия уровня коррупции», составляемого неправительственной организацией Transparency International. Согласно

этому показателю, отставание институционального развития России от экономического является более значительным, чем у любой другой постсоциалистической страны (см. рис. 11–12).

* * *

Анализ теоретической и эмпирической литературы по проблемам взаимосвязи экономического роста и институциональной динамики, а также изучение тенденций изменения качества российских институтов на основе различных институциональных индексов позволяют сделать определенные выводы в отношении наиболее общих проблем, накопившихся в данной сфере.

Асимметричность экономических, институциональных и политических факторов развития российской экономики пока что завуалирована общими показателями экономического подъема, благоприятной сырьевой конъюнктурой, устойчивым состоянием государственных финансов (профицит бюджета, увеличивающиеся объемы золотовалютных резервов), показателями исключительной доходности российского фондового рынка. Разнонаправленность динамики инвестиционных и институциональных рейтингов для России свидетельствует, что в 2000-е годы возросло негативное влияние на развитие со стороны фактора «государства», одновременно постепенно возрастает позитивное влияние чисто «рыночных факторов». Расширение масштабов государственного вмешательства в экономику сдерживает динамизм частного сектора и чисто рыночных структур. Вывод о *разнонаправленности действий факторов «государства» и «рынка»* в России 2000-х годов подтверждается также данными социологических опросов.

В *долгосрочном периоде* проблема разнонаправленности (асимметричности) экономических и институциональных факторов развития российской экономики может приобрести критичный характер, прежде всего в контексте роли институтов для поддержания устойчивой экономической динамики, тем более если учесть масштабы конъюнктурной составляющей как фактора текущего экономического роста и увеличения бюджетных доходов.

В 2000-е годы не происходит *расширения потенциальной социальной базы* ускоренного формирования эффективных экономических институтов на основе традиционных политических процессов (то есть через выборы и политическое представительство). Напротив, те механизмы, которые уже в 1990-е годы препятствовали расширению спроса на эффективные экономические институты, в модифицированном виде действуют и сегодня. Если до начала 2000-х годов (при всей условности терминологии) речь шла о модели «олигархического капитализма», то в настоящее время наиболее адекватным термином стал «*государственный капитализм*» в его *российском варианте*, в рамках которого сформировались мощные интересы, направленные на поддержание *status quo*. При этом при отсутствии последовательных действий государства по улучшению предпринимательской среды такая модель капитализма неизбежно сталкивается с риском потери эконо-

мического динамизма. Главными факторами нововведений в условиях рынка являются конкуренция и вход на рынок новых компаний. Их эффективность обеспечивается постоянными усилиями государства по укреплению поддерживающих рыночных институтов.

В середине 2000-х годов риски, привносимые в легальную предпринимательскую деятельность институтами и регулятивной деятельностью государства, сохранили свою значимость. Однако заметно возросло значение нового фактора: государство значительно расширило масштабы *прямого вмешательства в экономику*. При этом существует значимая вероятность взаимосвязи между расширением прямого и косвенного присутствия государства в экономике и *повышением уровня коррупции* в 2000-е годы.

Отсутствие институциональных преобразований и/или ухудшение инвестиционного климата по отдельным направлениям создает прямые риски для динамики инвестиций и уже в ближайшие годы способно серьезно ограничить рост инвестиций в основной капитал, особенно в случае падения сырьевых цен и резкого падения темпов роста доходов.

На всем протяжении 2000—2007 гг. прогресс в развитии базовых рыночных институтов (таких, как защита прав собственности, защита прав акционеров, формирование рынка земли и недвижимости, управление государственной собственностью, банкротство и защита прав кредиторов и др.) был недостаточным. Проведенный анализ дает основания для предположения о неадекватности законодательного и регулятивного обеспечения процессов развития экономических институтов. При этом можно говорить о хроническом *отставании законодательства от экономических реалий*.

Характерная особенность институционального развития 2000-х годов — *формирование «двойного стандарта» и различных правил игры для разных классов участников рынка*. Двойной стандарт создает непреодолимые препятствия как для формирования благоприятного институционального окружения в целом, так и для локальных институциональных изменений.

Для конца 1990 — начала 2000-х годов была характерна ситуация, когда в стране сформировалось относительно развитое хозяйственное законодательство, а наиболее критичным было состояние правоприменения (инфорсмента). В середине 2000-х годов к этой хронической болезни российской системы инфорсмента добавилась относительно новая тенденция в сфере хозяйственного законодательства, в рамках которой значительно расширяются возможности по его неоднозначной и выборочной интерпретации. Этот сдвиг в законодательстве, с одной стороны, значимо увеличивает неопределенность последствий тех или иных хозяйственных решений для бизнеса, так как затрудняет оценку возможных ответных действий государства, с другой — заметно ужесточает режим взаимоотношений государства и частного бизнеса. Проблемы правоприменительной системы России, дополненные тенденцией к увеличению неопределенности и восстановлению ряда жестких законодательных норм, *заметно расширяют зону риска в сфере прав собственности*.