

УДК

ББК

Э

Институт экономики переходного периода (основан в 1992 г.)

Директор *Е.Т. Гайдар*

Редакционная коллегия: *Е. Гайдар, Н. Главацкая, К. Рогов, С. Синельников-Мурылев, В. Стародубровский, Л. Фрейнкман*

Э

Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 2003—2009. — М.: Издательство «Дело» АНХ, 2010. — 816 с.

ISBN

В настоящее издание включены работы, написанные ведущими специалистами Института экономики переходного периода в 2003—2009 гг. Одни из них были ранее опубликованы в сборниках ИЭПП, подготовленных по материалам исследований, проведенных в рамках различных проектов; другие вышли в свет в специализированных изданиях в виде отдельных статей; третьи подготовлены специально для этого сборника. Включенные в собник статьи сгруппированы в шесть разделов, которые соответствуют основным направлениям исследований, проводимых в ИЭПП.

Книга предназначена для специалистов в области экономической теории и экономической политики, для преподавателей, аспирантов и студентов экономических вузов.

УДК
ББК

ISBN

© Институт экономики переходного периода, 2010
© Издательство «Дело», оформление, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	9
Раздел I. Политическая экономия	21
May B.	
Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы	23
May B.	
Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?	58
May B.	
Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия	68
May B.	
Драма 2008 г.: от «экономического чуда» к экономическому кризису	83
Жаворонков С., Яновский К.	
Политические институты: от Ельцина до Медведева	101
Яновский К.	
Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться!	121
May B.	
Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего	139
Раздел II. Бюджетная сфера	155
Клячко Т., May B., Синельников-Мурылев С.	
О реформе бюджетных учреждений	157
Назаров В., Синельников-Мурылев С.	
О стратегии совершенствования российской пенсионной системы	175
Золотарева А., Киреева А.	
Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе	204
Клячко Т., May B.	
Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации	219
Стародубровская И.	
Пермский парадокс	235
Раздел III. Налоговая политика	249
Алексеев М., Конрад Р.	
Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ	251
Соколов И., Синельников С., Трунин И.	
Нужна ли в России реформа НДС?	277
Бобылев Ю.	
Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору	299

Шкребела Е.	
Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика	320
Шкребела Е.	
Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия	344
Шкребела Е.	
Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий	370
Золотарева А., Шаталов С.	
Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика ...	386
Левашенко А.	
Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы	420
Раздел IV. Макроэкономическая и финансовая политика	437
Дробышевский С., Трунин П.	
Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ	439
Дробышевский С., Трунин П.	
Выявление целей политики Центрального банка РФ	456
Дробышевский С., Трунин П.	
Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ	470
Трунин П.	
Применение «сигнального» подхода к разработке индикаторов — предвестников финансовой нестабильности в РФ	482
Трунин П.	
Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ	497
Идрисов Г., Фрейнкман Л.	
Моделирование структуры банковских вкладов: важен ли эффект гистерезиса?	514
Дробышевский С., Полевой Д.	
Перспективы создания единой валютной зоны в СНГ	541
Казакова М., Синельников-Мурылев С.	
Конъюнктура мирового рынка энергоносителей и темпы экономического роста в России	561
Раздел V. Исследования реального сектора	583
Стародубровский В., Волощук Д.	
На пути к инвестиционному типу экономического роста	585
Бондарев А.	
Оценка эластичности потребительского спроса на основе данных опросов домашних хозяйств	612
Дробышевский С., Пикулина Е.	
Анализ возможности возникновения «пузыря» на российском рынке недвижимости	646
Каукин А., Фрейнкман Л.	
Структура и продуктивность российского экспорта	674
Приходько С., Пахомов А., Воловик Н.	
Зарубежный опыт стимулирования экспорта	696

Раздел VI. Институциональная среда	711
Радыгин А., Энтов Р.	
Институты и экономический рост: современные теоретические подходы	713
Радыгин А., Энтов Р.	
Институты и экономический рост: некоторые реалии современной России	738
Фрейнкман Л., Дашкеев В.	
Россия накануне финансового кризиса: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации	765
Киреева А.	
Правовые аспекты функционирования институтов развития в 2000-х годах	793

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
Section I. Political economy	21
Mau V.	
The logic of Russian modernization: historic trends and modern challenges	23
Mau V.	
Socio-economic planning and forecasting in contemporary Russia: a quest for new forms of memories of the past?	58
Mau V.	
Lessons of the Spanish Empire, or the traps posed by abundance of resources	68
Mau V.	
The drama of 2008: from an economic miracle to an economic crisis	83
Zhavoronkov S., Yanovskiy K.	
Political institutions: from Yeltsin to Medvedev	101
Yanovskiy K.	
Economic imperialism: a few examples of a methodology, or ‘The economists have nothing to repent!’	121
Mau V.	
Global crisis: past experience and future challenges	139
Section II. The budgetary sphere	155
Klyachko T., Mau V., Sinelnikov-Murylev S.	
On the budget institutions reform	157
Nazarov V., Sinelnikov-Murylev S.	
On the Strategies for Improving Russia’s Pension System	175
Zolotariova A., Kireeva A.	
Legal issues of the provision of services by bodies of state authority on a reimbursable basis	204
Kliachko T., Mau V.	
Trends in the development of higher professional education in the Russian Federation	219
Starodubrovskaya I.	
The Perm paradox	235
Section III. Tax policy	249
Alekseev M., Conrad R.	
Assessment of the results of tax reform in Russia: a comparative analysis	251
Sokolov I., Sinelnikov S., Trunin I.	
Does Russia really need a reform of VAT?	277
Bobylev Yu.	
Tax policy towards the Russian oil sector	299

Shkrebeleva E.	
The problems of creating incentives for small businesses in the framework of special taxation regimes: theory and practice	320
Shkrebeleva E.	
The influence of double taxation on the financial decision-making of an enterprise	344
Shkrebeleva E.	
The influence of asymmetry of tax legislation in the part of inadequate tax compensation of losses on the investment decisions made by enterprises	370
Zolotariova A., Shatalov S.	
A comparative analysis of the judicial practices in developed countries and Russia designed to control law abuse on the part of taxpayers	386
Levashenko A.	
The legal reasons for the attractiveness of the investment climate in Cyprus: its consequences for the Russian tax system.....	420
Section IV. Macroeconomic and financial policy	437
Drobyshevsky S., Trunin P.	
An analysis of monetary policy transmission mechanisms in the RF	439
Drobyshevsky S., Trunin P.	
Identifying the goals of the RF Central Bank's policy	456
Drobyshevsky S., Trunin P.	
The prospects for a switchover onto the inflation targeting mode in the RF	470
Trunin P.	
Applying the 'signal' approach to developing the indices to serve as precursors of financial instability in the RF	482
Trunin P.	
An analysis of the influence of the balance of payments on macroeconomic processes in the RF	497
Idrisov G., Freinkman L.	
Modeling the structure of bank deposits: is the effect of hysteresis of any importance?	514
Drobyshevsky S., Polevoy D.	
The prospects for creating a single currency zone in the CIS	541
Kazakova M., Sinelnikov-Murylev S.	
Conjuncture of the world market of energy carriers and rates of economic growth in Russia	561
Section V. Studies of the real sector	583
Starodubrovsky V., Voloshchuk D.	
On the way towards the investment type of economic growth	585
Bondarev A.	
Assessment of the elasticity of consumer demand on the basis of household surveys.....	612
Drobyshevsky S., Pikulina E.	
An analysis of the probability of a 'bubble' emerging on the Russian real estate market	646
Kaukin A., Freinkman L.	
The Structure and Productivity of Russian Export	674
Prikhodko S., Pakhomov A., Volovik N.	
Foreign experiences of exports promotion	696

Section VI. The institutional environment	711
Radygin A., Entov R.	
Institutions and economic growth: modern theoretic approaches	713
Radygin A., Entov R.	
Institutions and economic growth: some realities of contemporary Russia	738
Freinkman L., Dashkeev V.	
Russia on the eve of a financial crisis: the risks of slowdown in economic growth against the backdrop of continuing institutional stagnation	765
Kireeva A.	
The legal aspects of the functioning of development institutions in the 2000s	793

Введение

В настоящее издание включены работы, написанные ведущими специалистами Института экономики переходного периода в 2003—2009 гг. Одни из них были ранее опубликованы в сборниках ИЭПП, изданных по материалам исследований, проведенных в рамках различных проектов; другие вышли в свет в специализированных изданиях в виде отдельных статей; третьи подготовлены специально для этого сборника.

Включенные в сборник статьи сгруппированы в шесть разделов, которые соответствуют основным направлениям исследований, проводимых в ИЭПП.

Период развития российской экономики с 2003 по 2009 г. можно разделить на два очень разных временных отрезка. Первый — до 2008 г. — это период экономического роста, второй — начало мирового экономического кризиса.

Эта особенность нашла непосредственное отражение в данном сборнике статей. «Драма 2008 г.» (определение одного из авторов) разделила споры и дискуссии на актуальные, речь в которых идет о долгосрочных проблемах развития страны, принципиальных особенностях социально-экономической эволюции России и вызовах современной модернизации, и злободневные, в которых анализируется сегодняшняя кризисная ситуация и даются прогнозы ее дальнейшего развития. В этой публикации читатель найдет для себя и исследования, касающиеся «постоянных» проблем нашего общества, и статьи-реакции на мировой кризис, специфику его проявления в российской экономике. Вместе с тем следует учесть, что представленные статьи были подготовлены авторами в разное время и в некоторых из них не полностью учтены быстрые изменения в экономике, наблюдающиеся с конца 2008 г.

Раздел I. Политическая экономия

В чем состоят особенности современной модернизации? Как соотносятся современная российская политика и задачи модернизации? Каковы риски и опасности, которые подстерегают Россию на путях модернизации в XXI в.? Статья «**Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы**» (**B. May**), открываящая раздел, посвящена анализу особенностей российской модернизации. Автор делает вывод, что Россия действительно движется в направлении модернизации. Однако в обществе сохраняются острейшие противоречия в отношении механизмов осуществления этого курса, что затрудняет выработку согласованной экономической политики. В статье выделены ключевые направления деятельности властей, важные для формирования общественного консенсуса по вопросам ускоренной модернизации и консолидации экономического роста.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в сборнике «Рыночная демократия в действии. Современное политico-экономическое устройство развитых стран» (М.: ИЭПП, 2005) под заголовком «Россия: бремя реформ и революций». Гл. 7.

А особенности социально-экономического планирования в условиях современного экономического роста рассмотрены уже в следующей статье **«Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?»** (B. May). В работе отмечается, что в условиях растущего в российском обществе спроса на усиление механизмов планирования и координации увеличивается риск воспроизведения старых пороков советской плановой системы. Необходимо критически подойти к оценке советского опыта планирования при формировании системы планирования и прогнозирования в России. В частности, введение системы оценки деятельности организаций по уровню выполнения ими плановых заданий представляется непродуктивным подходом. Долгосрочное планирование в современных условиях неотделимо от разработки моделей частно-государственного партнерства.

Первоначально статья была опубликована в журнале «Общество и экономика» (2008. № 1) под названием «Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?».

В статье **«Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия»** (B. May) поднимается вопрос, который привлекает повышенное внимание со стороны экономистов и политиков, — вопрос о роли природных ресурсов в обеспечении устойчивого экономического развития. Автор рассматривает политические и социально-экономические факторы, которые объясняют наличие устойчивой отрицательной корреляции между обилием природных ресурсов и уровнем развития конкретной страны. На примерах из истории различных стран показаны риски для национальной экономической политики в условиях обильного притока природных ресурсов, особенно когда эти ресурсы приходят неожиданно и накладываются на политические амбиции соответствующей страны. Более подробно рассмотрен кризис в Испанской империи XVII в. Показано, что этот кризис был результатом не только и не столько завышенных амбиций империи, сколько итогом непродуманной, неэффективной экономической и бюджетной политики.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Россия в глобальной политике» (2005. Т. 3. № 1).

Сложность долгосрочного планирования подчеркнула драма 2008 г., когда большинство стран мира оказались в экономическом кризисе. В статье **«Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису»** (B. May) анализируются особенности текущего мирового экономического кризиса, который выходит за рамки обычного циклического. Обсуждаются фундаментальные предпосылки кризиса и то, как они должны учитываться правительством при разработке антикризисных программ. Приводятся приоритеты антикризисной программы для российских условий. Подчеркивается, что для смягчения последствий кризиса надо помогать прежде всего работникам, а не предприятиям, их менеджерам и акционерам. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не помогать конкретному бизнесу. Стратегическая задача, стоявшая перед Правительством России в нынешней кризисной ситуации, — создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих ослабить зависи-

мость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки.

Статья была опубликована в журнале «Вопросы экономики» (2009. № 2).

В работе «**Политические институты: от Ельцина до Медведева**» (**С. Жаворонков, К. Яновский**) описана эволюция политических институтов России в 2000—2008 гг. как с фактологической точки зрения, так и при сопоставлении формальных признаков институтов конца 90-х годов и институтов, созданных за время правления В. Путина. Авторы анализируют такие параметры, как избирательное право и электоральные результаты, судебная система и СМИ. Делается вывод, что ключевыми институтами являются свободные выборы; независимый от исполнительной власти, способный принять неудобное для нее решение суд и независимые СМИ, выступающие в роли одновременно и аудитора власти, и средств обратной связи общества с ней. То, что в России 90-х эти институты существовали и лишь к середине нынешнего десятилетия были подорваны, показывает как субъективный характер, так и обратимость этого процесса.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Статья «**Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться!**» (**К. Яновский**) посвящена роли экономической науки. Современная экономическая наука сильно политизирована и недостаточно формализована. Тем не менее в силу как применяемой методологии, так и относительно меньшей политической ангажированности по сравнению с другими общественными науками именно экономика с наибольшим успехом может претендовать на роль рамочной дисциплины, координирующей междисциплинарные исследования с участием политологов, социологов, психологов и юристов. В статье предпринята попытка обосновать данный тезис некоторыми примерами.

Статья подготовлена специально для настоящего издания.

Экономический кризис, который начался в 2008 г., поставил перед политиками и экспертами ряд значимых вопросов функционирования современных хозяйственных систем, которые требуют интеллектуального прорыва, осмыслиения новых реалий и нахождения решений задач, как правило не имеющих однозначных ответов. В статье «**Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего**» (**B. May**) предпринята попытка обозначить контуры и риски кризисного развития, а также вызовы, стоящие перед экономической политикой ведущих стран, которые формируют основу нового этапа экономического развития — этапа, открытого началом глобального кризиса. Автор отмечает, что нынешний кризис справедливо сравнивают с наиболее крупными кризисами прошлого. Но при наличии некоторых общих характеристик тем не менее каждый системный кризис заставляет искать ответы на новые системные вопросы. Для решения и осознания задач нынешнего кризиса требуется определенное время.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 4).

Раздел II. Бюджетная сфера

В статье «**О реформе бюджетных учреждений**» (**Т. Клячко, B. May, С. Синельников-Мурылев**) речь идет об идее создания автономных учреждений, возникшей в результате дискуссий о необходимости реформы бюджетных учреждений. Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения

эффективности расходования бюджетных средств должны решаться путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Но, несмотря на принятие Закона «Об автономных учреждениях», до сих пор реорганизация бюджетной сети на федеральном уровне практически не началась. Авторы статьи предлагаю ряд решений, сглаживающих остроту вероятных проблем при переводе бюджетных учреждений в автономные.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 1).

Старение населения, отсутствие в действующем законодательстве механизма индексации шкалы ЕСН, внедрение накопительной составляющей пенсионной системы, стремление власти и общества повысить коэффициент замещения обуславливают обострение проблемы финансирования пенсий в краткосрочной перспективе. В статье **«О стратегии совершенствования российской пенсионной системы»** (**В. Назаров, С. Синельников-Мурылев**) рассматриваются варианты решения данной проблемы, предлагаемые Минздравсоцразвития России и Минфином России. Также приводится обоснование авторской позиции по определению возможных путей достижения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы: реформирование ЕСН без резкого повышения налогового бремени, привлечение финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов (приватизация государственного имущества, использование доходов от нефтегазовых фондов), постепенное повышение пенсионного возраста.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 3).

В статье **«Правовые проблемы предоставления органами государственной власти услуг на возмездной основе»** (**А. Золотарева, А. Киреева**) рассмотрена проблема получения органами государственной власти доходов от оказания платных услуг, таких, как услуги по проведению экспертизы, по предоставлению выписок из реестров, платной информации, внеучебной охраны и т.д. Поскольку статус органа государственной власти как хозяйствующего субъекта на уровне федерального законодательства не урегулирован, возникают серьезные проблемы, связанные с учетом его доходов от оказания платных услуг, налогообложением этих доходов и их дальнейшим использованием в текущей деятельности органов государственной власти. В статье предложены классификация платных услуг, предоставляемых органами государственной власти, а также рекомендации по совершенствованию правового регулирования основных видов платных услуг.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В статье **«Тенденции развития высшего профессионального образования в Российской Федерации»** (**Т. Клячко, В. May**) оцениваются результаты трансформации российской системы высшего образования в 90-е годы прошлого столетия, а также процессы, характерные для ее развития в настоящее время. Обосновывается приоритетность институциональных преобразований в данной сфере по отношению к наращиванию бюджетного финансирования вузов. Обсуждаются причины недоверия значительной части образовательного сообщества к проводимым реформам.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Вопросы образования» (2007. № 3).

Какова судьба индустриального города в постиндустриальных условиях? Что надо сделать, чтобы возникшие на индустриальной экономической базе города

становились привлекательными для талантливых людей и современных видов деятельности? Автор статьи «**Пермский парадокс (по мотивам Пермского экономического форума)**» (**И. Стародубровская**) пытается ответить на эти вопросы, размышляя над итогами дискуссии, состоявшейся на Пермском экономическом форуме, посвященном проблематике крупных городов. Проведенный в нескольких крупных российских городах анализ показывает, что кризис индустриальных городов, проявившийся на Западе в достаточно острый формах во второй половине XX в., в латентной форме существовал и в нашей стране даже до современного экономического кризиса. И его преодоление невозможно эволюционным, бесконфликтным путем, а требует принятия сложных управленческих решений, часто связанных с выбором между текущими выгодами и перспективами стратегического успеха.

Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Экономическая политика» (2008. № 5).

Раздел III. Налоговая политика

Цель работы «**Оценка результатов налоговой реформы в России: сравнительный анализ**» (**М. Алексеев, Р. Конрад**) состоит в том, чтобы изучить влияние налоговых реформ, проводимых в России после 1999 г., на налоговые сборы и на то, что думают о налоговой системе бизнесмены. Макроэкономические данные и данные микроэкономических обследований используются в статье для оценки результатов налоговых реформ. Проводится сравнение России с другими странами, включая страны с переходной экономикой в СНГ и Восточной Европе. В центре работы сравнительный анализ тенденций в налоговых усилиях и собираемости налогов, а также в поведении предпринимателей-налогоплательщиков в течение 1999—2005 гг. Результаты применения различных количественных методов анализа в целом согласуются: налоговая реформа в России оказала лишь незначительное влияние на собираемость налогов и на отношение налогоплательщиков к налоговой системе.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В связи с продолжающейся в стране дискуссией о реформе налога на добавленную стоимость в статье «**Нужна ли в России реформа НДС?**» (**И. Соколов, С. Синельников, И. Трунин**) предпринята попытка объективно проанализировать возможности и последствия реализации обсуждаемых моделей модернизации системы взимания НДС с точки зрения потенциальных выгод и издержек этих моделей. Очевидно, что существующие проблемы с задержками при получении экспортёрами возмещения НДС из бюджета, с широким распространением «серых» схем такого возмещения наносят ощутимый урон федеральному бюджету и требуют скорейшего преодоления. Однако, на наш взгляд, очевидным является и тот факт, что решение ряда конкретных проблем администрирования НДС не требует кардинального реформирования этого налога. Перспективы дальнейшего совершенствования НДС связаны преимущественно с проведением точечных мер по повышению его эффективности и нейтральности, снижению издержек для налогоплательщиков, связанных с исполнением налогового законодательства. В то же время эти меры могут привести к некоторому снижению бюджетных доходов от НДС.

Положения настоящей статьи частично были опубликованы в статье И. Трунина «Нужна ли отмена НДС в России? (анализ проблемы с учетом долгосрочного прогноза устойчивости бюджетной системы)» в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 9).

В статье «**Налоговая политика по отношению к российскому нефтяному сектору**» (**Ю. Бобылев**) рассматриваются основные проблемы налогообложения нефтяного сектора, играющего ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета. Анализируются результаты проведенной налоговой реформы, оценивается ее влияние на распределение доходов сектора между государством и нефтяными компаниями, обосновываются меры по дальнейшему совершенствованию налогообложения в секторе, направленные на обеспечение углубленной разработки эксплуатируемых нефтяных месторождений и стимулирование инвестиций в освоение новых месторождений. Рассмотрены возможности применения различных налоговых режимов, в том числе специального налога на дополнительный доход, позволяющего обеспечить дифференциацию налоговой нагрузки и создать необходимые условия для освоения новых месторождений.

Отдельные положения статьи были опубликованы в: Бобылев Ю. Реформу надо продолжать // Нефть России. 2008. № 1.

В работе «**Проблемы стимулирования малого бизнеса в рамках особых режимов налогообложения: теория и практика**» (**Е. Шкrebela**) рассматривается налогообложение малого предпринимательства в России. При этом формулируются теоретические предположения о возможных рациональных целях формирования особых режимов налогообложения малых предприятий и анализируется действующий в России порядок их налогообложения с точки зрения соответствия этим целям. Предлагаются направления реформирования специальных налоговых режимов и меры, снижающие возможности злоупотребления льготами.

Отдельные положения статьи были опубликованы в статье Е. Шкrebely «Налогообложение малого бизнеса в России: проблемы и перспективы решения» (М.: ИЭПП, 2008).

В работе «**Воздействие двойного налогообложения на финансовые решения предприятия**» (**Е. Шкrebela**) рассматривается дискуссионная, не имеющая однозначного решения проблема выбора порядка налогообложения дивидендов и интеграции налогов на доходы корпораций и физических лиц. Описываются причины налогообложения доходов от капитала на уровне как предприятий, так и физических лиц, а также искажения, возникающие в результате существующей практики налогообложения, и способы уменьшения этих искажений. Приводятся краткий обзор международного опыта, тенденций, наблюдавшихся в зарубежных странах в последние десятилетия, а также варианты возможного изменения системы налогообложения дивидендов в России в зависимости от сохранения или изменения мировых тенденций.

Статья подготовлена по материалам исследования Л. Анисимовой, Т. Малининой, Е. Шкrebely «Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования» (М.: ИЭПП, 2008).

Статья «**Влияние асимметрии налогового законодательства в части несовершенной налоговой компенсации убытков на инвестиционные решения предприятий**» (**Е. Шкrebela**) посвящена вопросу асимметричного влияния налогообложения на инвестиционные решения предприятий. Отмечается, что в большинстве стран асимметрия налога на доходы корпораций заметно меньше, чем существовавшая до недавнего времени в России. Подчеркивается, что асимметрия по-разному влияет на выбор инвестиционных решений в зависимости от масштаба и других харак-

теристик предприятий. Приводится обзор зарубежной литературы на эту тему и анализируются возможности применения этих исследований для анализа российской практики. Сделаны предположения о верхней границе потерь российского бюджета в результате отмены ряда ограничений на перенос убытков.

Статья подготовлена по материалам исследования Л. Анисимовой, Т. Малининой, Е. Шкrebely «Налог на прибыль организаций. Основные проблемы и направления совершенствования» (М.: ИЭПП, 2008).

И для России, и для многих других стран серьезную проблему создает стремление налогоплательщиков уменьшить сумму подлежащего уплате налога путем осуществления операций, которые формально соответствуют закону, однако вряд ли соответствуют духу налогового законодательства и (или) намерению законодателя (не говоря уже о фискальных интересах государства). Именно о таком способе уменьшения суммы налога, называемом также уходом от налогообложения, идет речь в статье «**Сравнительный анализ судебной практики развитых стран и России по противодействию злоупотреблению правом со стороны налогоплательщика**» (А. Золотарева, С. Шаталов). Проводится сравнительный анализ судебной практики по вопросам пресечения ухода от налогообложения в развитых странах и России.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

В статье «**Правовые причины привлекательности инвестиционного климата на Кипре: последствия для российской налоговой системы**» (А. Левашенко) приводится обзор основных способов минимизации налогообложения российскими предпринимателями при осуществлении деятельности на Кипре. Большинство используемых способов налогового планирования основано не столько на нормах Соглашения об избежании двойного налогообложения между Российской Федерацией и Кипром 1998 г., сколько на льготных положениях внутреннего кипрского законодательства. Анализируются основные изменения, внесенные в Соглашение 1998 г. Протоколом от 16 апреля 2009 г. Вместе с тем в статье указывается, что включение некоторых дополнительных норм в российское налоговое законодательство позволило бы уменьшить размер налоговых потерь для российского бюджета и сократить отток капитала из России на Кипр.

Материалы данной статьи частично публиковались в сборнике «Российская экономика в 2008 году: Тенденции и перспективы» (М.: ИЭПП, 2009).

Раздел IV. Макроэкономическая и финансовая политика

В статье «**Анализ механизмов трансмиссии денежно-кредитной политики в РФ**» (С. Дробышевский, П. Трунин) изучаются механизмы денежной трансмиссии, функционирующие в российской экономике. Для выявления каналов, которые фактически действовали в экономике России в 1999—2007 гг., используются предлагаемые в литературе подходы к анализу эффективности трансмиссионных каналов денежно-кредитной политики. Исследование подтвердило фактическую экзогенность денежно-кредитной политики, проводившейся Банком России в этот период, что определялось необходимостью для ЦБ РФ скопить значительные объемы поступающей в страну валюты, наращивая тем самым предложение денег.

Статья подготовлена по материалам исследования С.М. Дробышевского, П.В. Трунина, М.В. Каменских «Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике» // Научные труды ИЭПП (2008. № 116).

В статье «**Выявление целей политики Центрального банка РФ**» (С. Дробышевский, П. Трунин) ставится и решается задача определения фактических целей политики, проводимой органами денежно-кредитного регулирования РФ, а также идентификации правила, в соответствии с которым Банк России действовал в период с 1999 по 2007 г. Выявление такого правила — актуальная задача экономических исследований, так как знание правила, в соответствии с которым центральный банк реагирует на изменение условий функционирования экономики, позволяет лучше понимать и прогнозировать экономические процессы в стране.

Статья подготовлена по материалам исследования С.М. Дробышевского, П.В. Трунина, М.В. Каменских «Анализ правил денежно-кредитной политики Банка России в 1999—2007 гг.» // Научные труды ИЭПП (2009. № 127).

Режим инфляционного таргетирования завоевывает все большую популярность в мире: многие развитые страны и страны с развивающимися рынками отказываются от альтернативных режимов денежно-кредитной политики в пользу режима таргетирования инфляции. Статья «**Перспективы перехода к режиму таргетирования инфляции в РФ**» (С. Дробышевский, П. Трунин) посвящена анализу практических аспектов перехода к таргетированию инфляции в развивающихся странах. При этом особое внимание уделяется изучению возможных последствий применения режима инфляционного таргетирования в России.

Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 1). Данный вариант расширен и уточнен, в том числе с учетом новых статистических данных.

В настоящее время мировая экономика столкнулась с одним из крупнейших кризисов в своей истории, который оказывает крайне негативное влияние и на экономику России. При этом вплоть до начала кризиса лишь немногие экономисты в стране прогнозировали возможность его возникновения. В статье «**Применение “сигнального” подхода к разработке индикаторов-предвестников финансовой нестабильности в РФ**» (П. Трунин) описывается методология, позволяющая осуществлять ежеквартальный мониторинг финансовой стабильности на развивающихся рынках, в том числе и в РФ. С помощью предлагаемого мониторинга можно заранее выявлять неблагоприятные тенденции, угрожающие финансовой стабильности в стране, и заблаговременно принимать меры по их устранению.

Статья подготовлена по материалам исследования П.В. Трунина, М.В. Каменских «Мониторинг финансовой нестабильности в развивающихся экономиках (на примере России)» // Научные труды ИЭПП (2007. № 111).

В статье «**Анализ влияния платежного баланса на макроэкономические процессы в РФ**» (П. Трунин) ставится цель количественно оценить влияние счета движения капитала на макроэкономические показатели в Российской Федерации, в частности на реальный обменный курс рубля, изменение потребительских цен, темпы экономического роста, динамику индекса фондового рынка. С помощью эконометрического моделирования показано, что приток капитала в Россию в последние годы являлся значимым фактором экономического роста, однако одновременно вызывал укрепление рубля в реальном выражении, а также приводил к ускорению инфляции.

Основные положения статьи опубликованы в исследовании С. Дробышевского, П. Трунина «Взаимодействие потоков капитала и основных макроэкономических показателей в Российской Федерации» // Научные труды ИЭПП (2006. № 94).

В статье «**Моделирование структуры банковских вкладов: важен ли эффект гистерезиса?**» (Г. Идрисов, Л. Фрейнкман) ставится цель смоделировать динамику валютной структуры банковских депозитов с учетом эффекта гистерезиса и сравнить масштабы данного эффекта в экономиках России и ряда стран СНГ. В работе построены модели, позволяющие получить количественные оценки гистерезиса на российском рынке банковских вкладов и оценить величину сокращения этого эффекта по сравнению с периодом, последовавшим непосредственно после кризиса 1998 г. Результаты соответствующего анализа могут иметь практическое значение при проведении денежно-кредитной политики. Одной из важнейших составляющих при решении поставленной задачи является моделирование ожиданий экономических агентов. В работе используется специально сконструированные асимметричные переменные для получения оценок динамики ожиданий вкладчиков.

Статья подготовлена на базе брошюры Г. Идрисова, Л. Фрейнкмана «*Гистерезис в динамике структуры банковских вкладов: исследование для стран СНГ*» // Научные труды ИЭПП (2009. № 123Р).

Статья «**Перспективы создания единой валютной зоны в СНГ**» (С. Дробышевский, Д. Полевой) посвящена анализу экономических предпосылок для формирования единой валютной зоны на территории стран СНГ, в том числе в рамках анонсированных экономических союзов — ЕЭП, Таможенного союза, Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь. Авторы изучают возможные выгоды и издержки для потенциальных участников валютного союза с учетом близости их экономик по макроэкономическим параметрам, объемам взаимной торговли, стабильности денежной и валютной политики. Основной вывод работы состоит в необходимости серьезного учета всех потенциальных экономических выгод и издержек для участников такого союза.

Статья подготовлена на основе работ С.М. Дробышевского, Д.И. Полевого «*Проблемы создания единой валютной зоны в странах СНГ*» // Научные труды ИЭПП (2004. № 80) и «*Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ*» // Научные труды ИЭПП (2007. № 109).

В статье «**Анализ динамики структурной и конъюнктурной компонент экономического роста в РФ за период 1999–2007 гг.**» (М. Казакова, С. Синельников-Мурылев) использован подход к разложению темпов экономического роста на структурную и конъюнктурную составляющие, основанный на оценке влияния нефтяных цен на экономический рост в долгосрочном и краткосрочном периодах с учетом динамики объема инвестиций в основной капитал. Авторы рассматривают основные методы выделения структурной и конъюнктурной компонент временного ряда и анализируют динамику структурной и конъюнктурной компонент экономического роста в РФ за период 1999–2007 гг.

Статья была опубликована в журнале «*Экономическая политика*» (2009. № 5).

Раздел V. Исследования реального сектора

На первых порах после завершения трансформационного кризиса экономический рост носит восстановительный характер и лишь затем сменяется инвестиционным ростом. Переход к инвестиционной стадии принципиально важен для модернизации производства и решения стратегических задач развития. В статье «**На пути к инвестиционному типу экономического роста**» (В. Стародубровский,

Д. Волошук) сделана попытка понять, что представляет собой инвестиционный рост и в какой мере российской экономике удалось приблизиться к этой модели роста до начала нынешнего экономического кризиса. Предлагаются критерии, определяющие инвестиционный тип роста. Даётся характеристика основных этапов движения к этой модели роста. Рассматриваются отраслевые особенности такого движения. В заключительной части статьи рассматриваются вопросы улучшения инвестиционного климата как ключевого условия для более успешного перехода к инвестиционной модели роста в масштабах всей экономики.

Первоначальный вариант статьи опубликован в журнале «Экономика и управление собственностью» (2007. № 3).

В статье **«Оценка эластичности потребительского спроса на основе данных опросов домашних хозяйств»** (**А. Бондарев**) проводится анализ структуры потребительских расходов российских домохозяйств за 1999—2004 гг. В качестве базы использованы данные RLMS. Строится система моделей потребительского спроса на продовольственные товары на основе системы AIDS с использованием теории двойственности потребительского выбора. Проведенное эконометрическое исследование показывает практически постоянную долю расходов на продовольствие в доходах домохозяйств и переключение спроса на более дорогие продукты питания за рассматриваемый период.

Полная версия данной статьи опубликована в исследовании А.А. Бондарева «Оценивание функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике» // Научные труды ИЭПП (2008. № 118).

Целью работы **«Анализ возможности возникновения “пузыря” на российском рынке недвижимости»** (**С. Дробышевский, Е. Пикулина**) является изучение основных теоретических и эмпирических моделей ценообразования на финансовые и нефинансовые активы, определение показателей и методов, позволяющих идентифицировать «пузырь» на рынках финансовых и нефинансовых активов, а также оценка возможности возникновения или существования «пузыря» на российских рынках.

Статья подготовлена на основе работы С. Дробышевского и др. «Анализ возможности возникновения “пузыря” на российском рынке недвижимости» // Научные труды ИЭПП (2009. № 128).

Статья **«Структура и продуктивность российского экспорта»** (**А. Каукин, Л. Фрейнкман**) посвящена анализу структуры российского экспорта и ее изменений за последнее десятилетие (рассматривается период 1999—2006 гг.) в свете последних теоретических и эмпирических результатов исследований по вопросу о важности экспортных структур для обеспечения устойчивости экономического роста. С учётом этих результатов анализируется структура российского экспорта и ее динамика и делается попытка определить наиболее перспективные с точки зрения долгосрочного потенциала экономического роста позиции для расширения российского экспорта.

Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 5).

В статье **«Зарубежный опыт стимулирования экспорта»** (**С. Приходько, А. Пахомов, Н. Воловик**) проведен анализ зарубежного опыта содействия, стимулирования и регулирования экспорта. Поддержка экспорта за рубежом представляет собой целую систему взаимодействующих и взаимоувязанных между собой правительственный и неправительственный институтов, к числу которых относятся профильные министерства и ведомства, специализированные агентства и экс-

пертные центры, финансовые структуры, дипломатические миссии и т.д. В Российской Федерации система поддержки экспорта находится в стадии становления, поэтому изучение и применение опыта, накопленного мировым сообществом в области содействия расширению ВЭД, позволит нашей стране более полно реализовать свой экспортный потенциал, в частности сделать вывод о целесообразности формирования сети региональных внешнеторговых агентств.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Раздел VI. Институциональная среда

В статье «**Институты и экономический рост: современные теоретические подходы**» (А. Радыгин, Р. Энтов) рассматриваются новые подходы к исследованию экономических и политико-правовых взаимосвязей, которые имеют непосредственное отношение к институциональным характеристикам экономического роста и уже нашли признание в современной экономической теории. Авторы также анализируют наиболее значимые, с их точки зрения, проблемы и противоречия, возникающие при обсуждении долгосрочных перспектив развития институциональной среды.

Материал этой статьи частично был опубликован в работе А.Д. Радыгина, Р.М. Энтова «В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX – XXI вв.)» в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 8).

Статья «**Институты и экономический рост: некоторые реалии современной России**» (А. Радыгин, Р. Энтов) посвящена вопросам формирования рыночных хозяйственных институтов в контексте современных дискуссий об интенсификации и ограничениях экономического роста. Указанные проблемы рассматриваются на примерах, относящихся к наиболее болезненным аспектам институциональных изменений, критичным в контексте как текущих краткосрочных, так и долгосрочных задач обеспечения экономического роста. Среди таких примеров рассмотрены вопросы стабильности и адаптивности институционального окружения, теоретические и прикладные проблемы переходной системы имущественных отношений, механизмы защиты прав собственности, формальные и неформальные институты правоприменения, механизмы корпоративного управления, банкротства, финансового рынка и ряд других.

Материал этой статьи частично был опубликован в работе А.Д. Радыгина, Р.М. Энтова «Институциональные компоненты экономического роста» в журнале «Вопросы экономики» (2005. № 11) и А.Д. Радыгина «Стабильность или стагнация? Долгосрочные институциональные проблемы развития российской экономики» в журнале «Экономическая политика» (2007. № 1 (5)).

В статье «**Россия накануне финансового кризиса: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации**» (Л. Фрейнкман, В. Дашкеев) анализируется качество институциональной среды в России на основе данных о динамике ряда авторитетных международных институциональных индексов. Основное внимание уделено обсуждению институциональных ограничений для устойчивого экономического роста в долгосрочной перспективе. На основе межстранных сопоставлений показано, что сложившийся к началу 2007 г. значительный разрыв между динамикой показателей институционального развития и темпами экономического роста является по мировым меркам весьма су-

щественным и нетипичным для стран с устойчивыми темпами развития. В рамках предложенного подхода к анализу институциональных факторов роста обсуждаются два важных вопроса экономической политики — о возможных пределах роста в российской экономике в условиях консервации существующей институциональной среды, его устойчивости и соответственно о масштабах институциональных изменений, необходимых для сокращения накопленного институционального отставания и поддержания высоких темпов роста на долгосрочную перспективу. В заключение представлены некоторые общие выводы о современном состоянии и перспективах институционального развития России.

Первоначальный вариант статьи был опубликован в журнале «Вопросы экономики» (2008. № 4) под заголовком «Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации».

В статье «**Правовые аспекты функционирования институтов развития в 2000-х годах**» (А. Киреева) проанализированы процесс становления в 2006—2009 гг. основных российских институтов развития, особенности правового статуса каждого из них, выявлены общие признаки их функционирования. В статье рассмотрены вопрос о целесообразности дальнейшего применения практики создания институтов развития, проблема их использования для финансирования отдельных направлений экономической политики в обход общего порядка, установленного Бюджетным кодексом, их неподконтрольности специализированным органам финансового контроля и проблемы, связанные с нечеткой регламентацией статуса, прав и обязанностей большинства существующих институтов развития.

Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

Раздел 1

Политическая экономия

May B.

Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы¹

Введение

«Русский народ обвенчался со Свободой... Мы собираемся, и мы обязаны строить новую жизнь на началах, о которых издавна мечтали. Мы понимаем эти начала разумом, они знакомы нам в теории, но — этих начал нет в нашем инстинкте, и нам страшно трудно будет ввести их в практику жизни... Ибо мы, повторяю, народ, совершенно невоспитанный социально, и так же мало воспитана в этом отношении наша буржуазия, ныне идущая к власти».

Эти слова, которые вряд ли вызовут возражения у любого россиянина, каких бы политических взглядов он ни придерживался, были написаны М. Горьким в 1917 г., в первые дни Февральской революции². Они актуальны и в наши дни, являясь своеобразным подведением итогов развития всей страны в XX в.: развитие было, но решения фундаментальных задач, которые стояли перед Россией сто лет назад, — экономических, политических, социальных — не было.

И вот в начале XXI в. мы стоим по большому счету перед теми же проблемами, с которыми Россия сталкивалась в начале XX в. (Справедливости ради надо признать — и в начале века XIX, и в начале века XVIII.) Трехсотлетний, т.е. почти уже вечный, вызов России — проблема комплексной модернизации, если точнее — проблема догоняющей модернизации, преодоления отрыва от наиболее развитых стран мира. Причем речь идет о модернизации как феномене общественной жизни, несводимом только к экономической или, скажем, военной сфере. Реальная модернизация охватывает экономику и политику, социальную жизнь и научное творчество, военное дело и библиотечное хозяйство.

В чем особенности современной модернизации? В чем особенности российской модернизации? Как соотносятся современная российская политика и задачи модернизации? Каковы риски и опасности, которые подстерегают современную Россию на путях модернизации в XXI в.? Этим вопросам посвящена настоящая статья.

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в сборнике «Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран» (М.: ИЭПП, 2005) под заголовком «Россия: бремя реформ и революций». Гл. 7.

² Летопись. 1917. Апрель.

Модернизация России: вызовы и задачи

Лозунг, которому 300 лет

«Догнать и перегнать» — отнюдь не изобретение сталинских пиарщиков времён индустриализации. Эта задача стоит перед Россией вот уже на протяжении нескольких столетий, а в качестве стержня внутренней политики не сходит с повестки дня со времен Петра Первого. Российские власти и российская элита всегда хорошо осознавали необходимость преодоления отставания своей страны от наиболее развитых стран мира (поначалу от Европы) и уж по крайней мере недопущения того, чтобы отставание это достигало опасных с военно-политической точки зрения масштабов.

Сутью модернизации является формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния ее населения. Модернизация предполагает комплексное обновление общества, когда трансформация различных его секторов осуществляется во взаимосвязи.

Если отбросить политкорректные условности, то модернизация представляет собой достижение уровня доходов, технологий и институтов, характерного для современных западных демократий. Можно сколько угодно говорить о ценностях различных цивилизаций и уважении к ним, о важности сохранения национальной идентичности, но непреложным является факт, что лидерами современного экономического роста являются западные страны. Более того, страны иных регионов мира, успешно решавшие задачи модернизации, в процессе своей трансформации становятся все более похожими на западных «пioneerов современного экономического роста» как по структуре своей экономики, так и по сущностным характеристикам политических институтов. Первой это продемонстрировала Япония, теперь в этом направлении идут и другие, менее развитые европейские и неевропейские страны. Тем самым понятие «запад» в современном политическом языке имеет не столько географический, сколько институциональный контекст.

Пока мы не знаем модели более эффективной, чем современная западная экономико-политическая система. Разумеется, путь к ней может быть весьма непростым, должен опираться на собственные традиции и особенности национальных институтов. Однако по мере продвижения вперед, приближения к уровню наиболее развитых стран мира государство, которому удается совершить этот прорыв (а таких успешных случаев существует немного), становится в институциональном отношении все более западным. Иными словами, «Восток», которому удается совершить модернизационный рывок, становится «Западом». В противном случае им не сойтись никогда.

Российская элита петровской эпохи очень точно почувствовала тот исторический момент, когда задача модернизации стала критически важной, и обратилась на Запад. Именно на рубеже XVII—XVIII вв. намечается появление нового, доселе невиданного в мировой истории феномена — современного экономического роста. Начатый в Англии, он постепенно втягивал в свою орбиту другие западноевропейские страны. До этого момента экономический рост происходил темпом, невидимым невооруженным глазом, т.е. не приводил к сколько-нибудь заметным изменениям в производстве и быте в течение столетий. Различия существовали в пространственном отношении (был менялся от страны к стране и тем более в

разных регионах мира), но не во временном измерении — многие поколения людей данной страны жили примерно одинаково. Теперь же все радикально поменялось: прогресс в экономике, быте и, главное, в военном деле заметно ускорился и стал очевиден всем. И российское правительство ответило на этот вызов почти мгновенно, поставив перед страной задачу европеизации, т.е. овладения самой передовой на тот момент техникой и технологией¹.

Вместе с тем наличие существенного отставания от наиболее развитых государств изначально поставило Россию в положение страны догоняющей модернизации. Как было показано позднее в историко-экономической литературе, догоняющее развитие не только создает для страны сложности, но и дает ряд преимуществ. Сложности очевидны и связаны с тем, что преодоление отставания происходит в острой борьбе с «передовиками», которые отнюдь не рады поделиться своей монополией на успех. (Этот вечный конфликт существует и в современном мире, в наших отношениях с Западом, и его нельзя недооценивать при политическом планировании. Однако суть его не в «извечном противостоянии» Запада России, а в противостоянии экономически более развитых стран потенциальному конкуренту, т.е., по моему мнению, конфликт этот имеет не культурную, а экономико-политическую природу.)

Преимущества же отсталости состоят в возможности использования технологических и институциональных находок наиболее развитых стран для более быстрого и дешевого решения модернизационных задач отсталой страной. Последнее означает, что термин «догоняющая модернизация» не совсем точен — на самом деле для преодоления разрыва отсталая страна должна найти возможность совершить рывок, т.е. не повторять этапы роста «передовиков», а перескочить через некоторые из этих этапов.

Мировой опыт успешного решения задач догоняющей модернизации свидетельствует, что цель эта очень сложная. Только единицы стран смогли успешно решить ее: Франция, Япония и Германия — в XIX — начале XX в., Италия, Австралия, Новая Зеландия, Канада, страны Скандинавии и Бенилюкса — в XX в. Ряд стран Европы и Юго-Восточной Азии в настоящее время более или менее успешно движутся по этому пути (Ирландия, Испания, Португалия, Южная Корея и др.). Однако гораздо более богатым является опыт провальных модернизационных экспериментов и даже отката назад. Примером последнего является Аргентина, которая в начале XX в. входила в десятку наиболее развитых стран мира.

У российского опыта модернизации есть одна особенность, отличающая его от опыта многих других стран. Как показывают историко-экономические исследования, Россия на протяжении последних примерно 200 лет сохраняет стабильный отрыв от таких более развитых в экономическом отношении стран, как Франция и Германия (табл. 1 и 2). Этот интервал составляет 45—55 лет, и хотя он то не-

¹ Своевременное осознание важности модернизационного проекта и постановка его в повестку дня являются несомненной заслугой российской элиты. Этим она существенно отличалась, например, от китайской, которая проигнорировала начало современного экономического роста. В результате Китай, уровень экономического развития которого в XVIII в. примерно соответствовал западноевропейскому, за следующие два столетия резко увеличил свое отставание, что привело к колонизации этой страны. И только во второй половине XX в. Китай повернулся к решению модернизационных задач. Возможно, такое развитие событий связано с географическим фактором. Россия территориально была гораздо ближе к странам — пионерам современного экономического роста, и в ней было легче увидеть начинавшиеся там перемены.

сколько увеличивается, то сокращается, но в общем глубина отставания колеблется в указанных пределах¹.

Здесь надо обратить внимание на три обстоятельства участия России в модернизационной гонке.

Во-первых, неравномерность развития отдельных секторов жизни. По одним параметрам и на отдельных этапах истории сближение происходит гораздо более сильное (например, военный потенциал), а по другим — сохраняется сильное отставание (производительность труда).

Во-вторых, неустойчивость модернизационных достижений. Никогда не удавалось закрепиться на достигнутых рубежах — после прорыва в той или иной сфере начинался откат назад. Причем он происходил не только из-за кризиса в самой России, т.е. прямого ухудшения положения в данном секторе. Гораздо чаще отрыв начинал увеличиваться из-за ускорения развития передовых стран на новом технологическом витке и отсутствия у России заранее подготовленных ресурсов для очередного рывка.

В-третьих, интервал этот оказывается почти индифферентным по отношению к политическому строю и характеру правительства.

Таблица 1

**Структура занятости в основных отраслях экономики России
в сравнении с некоторыми развитыми странами, %**

Год	США	Франция	Германия	Голландия	Великобритания	Япония	Россия
1	2	3	4	5	6	7	8
Сельское, лесное и рыбное хозяйство							
1820	70,0	—	—	—	37,6	—	—
1870	50,0	49,2	49,5	37,0	22,7	70,1	—
1913	27,5	41,1	34,6	26,5	11,7	60,1	70,0
1950	12,9	28,3	22,2	13,9	5,1	48,3	46,0
1992	2,8	5,1	3,1	3,9	2,2	6,4	17,0
Обрабатывающая и горная промышленность, строительство и обслуживание коммунального хозяйства							
1820	15,0	—	—	—	32,9	—	—
1870	24,4	27,8	28,7	29,0	42,3	—	—
1913	29,7	32,3	41,1	33,8	44,1	17,5	—
1950	33,6	34,9	43,0	40,2	44,9	22,6	29,0
1992	23,3	28,1	37,3	24,3	26,2	34,6	36

¹ На устойчивость пятидесятилетнего отставания России указывали самые разные авторы, писавшие на протяжении по крайней мере последних 200 лет. «Русские сознательно копируют французские нравы, только с опозданием лет на пятьдесят», — заметил когда-то А. Стендаль. «Россия отстала от всей Западной Европы... на полстолетия», — писал в 1880 г. Н.Х. Бунге Александру II. И наконец, в наши дни строгий статистический анализ этой проблемы провел Е.Т. Гайдар (см.: Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. М.; СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; Власть и реформы. М.: Олма-Пресс; Экслибрис, 2006. С. 349; Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325).

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Сфера услуг							
1820	15,0	—	—	—	29,5	—	—
1870	25,6	23,0	21,8	34,0	35,0	—	—
1913	42,8	26,6	24,3	39,7	44,2	22,4	—
1950	53,5	36,8	34,8	45,9	50,0	29,1	25,0
1992	74,0	66,8	59,1	71,8	71,6	59	47,0

Источник. *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992. OECD. 1995. P. 39.*

Таблица 2

**Отставание России по уровню среднедушевого ВВП
от Германии и Франции, годы**

Страна	Год			
	1870	1913	1950	2001
Франция	≈ 60	63	46	50
Германия	≈ 60	63	55	48

Примечание. Душевой ВВП (до 1913 г. по Российской империи в границах СССР): 1870 г. — 1023 долл., 1913 г. — 1488 долл.; 1950 г. (по СССР) — 2834 долл.; 2001 г. (по Российской Федерации) — 3650 долл.

Источники: Данные о душевом ВВП за 1870—1950 гг. см.: *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992. Development Center Studies. OECD, 1995;* данные о душевом ВВП за 2001 г. см.: *World Development Report 2003. The World Bank.* Данные приведены в долларах *Geary-Khamis 1990 г.*

Причиной такой ситуации являлась некомплексность модернизационных усилий российского государства. Власти всегда сосредоточивались на отдельных аспектах модернизационной задачи, игнорируя остальные или даже принося их в жертву. Можно даже выделить некоторую закономерность, прослеживаемую в трехсотлетней истории российской модернизации. В первую очередь страна ставила и решала задачи модернизации в военной сфере и в отраслях, с ней сопряженных (будь то металлургия в XVIII в., железнодорожный транспорт в конце XIX—XX в. или космические исследования во второй половине XX в.). На втором месте стояла экономическая модернизация, которая, естественно, должна была дать базу для решения военных задач. Меньше уделялось внимания культурной модернизации, которой начинали всерьез заниматься тогда, когда общее отставание оказывалось критически опасным. И наконец, власти полностью игнорировали модернизацию политических институтов, которые, напротив, пытались консервировать на максимально продолжительные периоды. Только тяжелейшие системные кризисы (в середине XIX в., в начале и конце XX в.) приводили к политическим реформам, причем в двух из трех случаев политические трансформации имели форму полномасштабной революции, т.е. осуществлялись через полный слом государства с присущими революции колоссальными издержками.

Таким образом, опыт российской модернизации позволяет сделать первый важный вывод: устойчивые и долгосрочные результаты могут быть достигнуты только

при комплексной модернизации данного общества, включая его технологическую базу и институты. Модернизация не может решить вопрос сокращения разрыва, если она протекает в одних секторах при игнорировании или за счет других. Иными словами, логика «поэтапной модернизации» — сперва экономика и армия, потом, может быть, политика и социальные отношения — не дает устойчивого результата.

В свою очередь несистемность модернизационных усилий может объясняться отсутствием механизмов адекватной реакции на модернизационные вызовы. Российская модернизация всегда была верхушечным проектом, замышлялась и насиждалась правительством и потому ориентировалась исключительно на правительственные понимание иерархии задач. Общественных институтов, обеспечивающих или корректирующих ее, практически не существовало (если не считать таковыми КПСС или ВЛКСМ), а потому и задача корректировки курса не могла вовремя осознаваться.

В результате модернизация в России всегда происходила через разрушительные кризисы. Строго говоря, модернизация всегда и везде происходит через кризисы: наступление нового этапа в современном экономическом росте предполагает определенные структурные кризисы, ведущие к отказу от старых форм и появлению новых. Однако в России эти кризисы нередко принимали особенно острый, разрушительный характер, ведущий к быстрому (революционному, а не эволюционному) слому всех или большей части институтов, в том числе и самого государства.

Пути модернизации: общее и особенное

Вопрос о путях ускоренной модернизации отсталых стран (или, говоря политкорректно, стран, отстающих от лидеров) обсуждается экономистами вот уже на протяжении полутора веков. Еще в середине XIX в. выдающийся экономист Дж.С. Милль сформулировал общие принципы политики, нацеленной на преодоление отсталости. У этих принципов есть две важные особенности: они актуальны и по сей день, а их автор упомянул Россию среди тех европейских стран, к которым его рекомендации имеют непосредственное отношение.

Милль писал в 40-х годах XIX в., что по отношению к «неразвитым в промышленном отношении районам Европы, например России, Турции, Испании и Ирландии», средствами достижения задач экономического роста служат, «во-первых, улучшение форм управления, более совершенная защита собственности, умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов... Во-вторых, желаемого результата можно достичь посредством повышения уровня умственного развития народа... В-третьих, средством достижения указанных целей является внедрение заимствованных из-за рубежа ремесел, позволяющих увеличить прибыли, которые можно извлечь из дополнительного капитала... а также привлечение иностранного капитала, что делает рост производства не зависящим более от бережливости или предусмотрительности самих жителей»¹. Таким образом, основными факторами роста здесь названы гарантии прав собственности и отсутствие произвола власти, развитие образования населения, а также привлечение иностранного капитала (в виде финансовых ресурсов и технологий, know-how).

¹ Милль Дж.С. Основы политической экономии. М.: Прогресс, 1980. Т. 1. С. 322—323.

Понятно, что это лишь общая постановка. На ее основе необходимо вырабатывать набор конкретных мероприятий, позволяющих воплотить перечисленные три условия на практике, решать задачу социально-экономического прорыва.

Исторический опыт модернизации (и, в частности, догоняющей модернизации) позволяет делать определенные выводы относительно путей и механизмов решения этих задач. Коротко эти выводы выглядят следующим образом.

Во-первых, существуют некоторые общие закономерности, учет которых создает необходимую базу для успешной модернизации. Правда, поскольку успешных случаев немного, то и закономерности эти не носят статистического характера, а основаны лишь на изучении опыта успешных модернизаций. Во-вторых, существует специфика модернизационных процессов в зависимости от особенностей отдельных этапов развития общества, его производительных сил.

В исходной точке осуществление модернизационных проектов связано с возникновением определенных политических предпосылок, необходимых для современного экономического роста. Рост начался в Англии после того, как в этой стране в ходе «Славной революции» 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (political settlement и financial settlement), принят Habeas Corpus Act, в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого от короны суда. Кроме того, король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку к этому времени было широко распространено понимание того факта, что произвольные налоги и «больные» финансы (с неизбежной инфляцией) — это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Необходимость соблюдения этих договоренностей со стороны короны обеспечивалась воспоминаниями о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злоупотребления королевской прерогативой, выразившиеся в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

Заметим, что во всех этих соглашениях не было и намеков на принципы современной демократии. Политическими правами обладало незначительное меньшинство населения, свобода слова была очень условной, сохранялась политическая цензура, веротерпимость была крайне ограниченной. Однако все это не смущало предпринимателей (среди которых было немало и полностью лишенных политических прав евреев) начать активную предпринимательскую деятельность, что через несколько десятилетий привело к невиданному в мировой истории ускорению экономического роста. И лишь постепенно, по мере укрепления экономического и политического могущества Британии расширялись политические права ее граждан, причем всеобщее избирательное право стало здесь реальностью лишь в XX в.

Разумеется, история последних 100 лет знает случаи высокого экономического роста и без этих предпосылок, наиболее ярким примером чего является СССР. Однако в таких случаях рост всегда оказывался непродолжительным, сопровождался колossalными ресурсными потерями и, главное, всегда приводил к тяжелому системному кризису страны.

В дальнейшем мир прошел через два крупных модернизационных этапа — индустриальный и постиндустриальный, механизмы осуществления которых радикальным образом отличались друг от друга. До сих пор нередко можно услы-

шать призывы при решении современных российских проблем опереться на опыт индустриального рывка первой половины XX в. Между тем, как будет показано ниже, такого рода политика в принципе невозможна, поскольку принципиально различны экономическая, социальная, интеллектуальная, демографическая структуры трансформируемых обществ — аграрного в первом случае и индустриального во втором.

Опыт успешных догоняющих модернизаций XIX—XX вв. продемонстрировал наличие серьезных специфических особенностей решения этих задач на индустриальной и постиндустриальной фазах развития мира. Хорошо известен опыт индустриальной модернизации, т.е. перехода от традиционных аграрных обществ к обществам с доминированием промышленного производства. Индустриальные экономики характеризовались преобладанием крупных индустриальных форм, массовым производством, экономией на масштабах и активным использованием конвейера в качестве стержня технологического процесса. Это была эпоха унификации и централизации. Поэтому в тех условиях абсолютно доминирующим фактором ускорения социально-экономического развития становилось наличие единого управляющего центра, роль которого исполняло государство. Ускоренная индустриализация характеризовалась масштабным вмешательством государства в процесс аккумулирования и перераспределения капитала от традиционных секторов экономики к приоритетным.

Возможности такого вмешательства предопределялись тремя группами причин. Во-первых, относительно невысоким уровнем и примерно равным набором потребностей основной массы общества. Объем и динамику потребностей было нетрудно планировать, а на этой основе и координировать производителей, оптимизировать хозяйствственные связи между ними. Во-вторых, технологической базой промышленности. Она основывалась на крупных производственных формах («гигантах индустрии»), которые одновременно нуждались в координации (чтобы не допустить торжества частномонополистических интересов). В-третьих, относительной устойчивостью производственных и технологических процессов. В первой половине XX в. можно было четко выделить отраслевые приоритеты, развитие которых обеспечит стране технологический и экономический прорыв, причем имелся, как правило, горизонт в 30—40 лет, в течение которого эти приоритеты будут сохраняться. Естественно, все это способствовало заметному повышению координирующей роли государства, которое могло позволить себе установить отраслевые приоритеты и сконцентрировать на них ресурсы путем соответствующей налоговой и бюджетной политики, а также разных форм планирования (от индикативного планирования в деголлевской Франции до директивного в СССР).

Механизм догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации. Специфика постиндустриальной системы создает и дополнительные трудности для анализа. Ведь происходит очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального: во-первых, с резким повышением динамики технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза, во-вторых, с практически безграничным ростом потребностей и соответственно резким расширением возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Тем самым много-

кратно увеличиваются масштабы экономики, и одновременно она резко индивидуализируется (можно сказать, приватизируется): как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности¹.

На место концентрации ресурсов на приоритетных направлениях в качестве важнейшей функции государства приходит обеспечение условий, в которых экономические агенты (фирмы) максимально точно улавливали направления развития производительных сил и учитывали эти вызовы в своей хозяйственной деятельности. Адаптивность хозяйственной системы становится гораздо более важным условием успеха, чем способность к мобилизации материальных и людских ресурсов, что было предметом особой гордости СССР.

Особенности постиндустриальной эпохи объясняют и тот расцвет либерализма, который происходит вот уже примерно четверть века и который Ф. Фукуяма романтически провозгласил «концом истории»². Дело здесь, разумеется, не в абсолютном и окончательном торжестве либерализма, а в том, что нынешний уровень развития производительных сил и соответствующие ему модели успешных модернизаций или опираются в основном на либеральную экономическую политику (как в развитых странах Запада), или несут в себе тенденцию к либерализации (как в быстро растущих странах ЮВА). Аналогично обстоит дело и в современной России: какими бы ни были лозунги и декларации российских правительств начиная с 1992 г., все они основывали свои действия на принципах экономического либерализма. Особенно показательно правительство Е. Примакова, которое, несмотря на жесткую антилиберальную риторику, в своей экономической политике осуществляло рекомендации либеральных экономистов, причем в некоторых случаях (например, в области бюджетной и денежной политики) даже более жестко и последовательно, чем находившиеся ранее у власти правые либералы. (Точно так же, как в эпоху торжества развитого индустриализма в первой половине XX в. не только большевики, но и практически все правительства дореволюционной России, да и все правительства западных стран активно исповедовали идеи централизации и дирижизма³).

Экономический либерализм, таким образом, оказывается важным фактором успешного осуществления модернизационных проектов в современном мире. Однако он отнюдь не тождествен либерализму политическому. Политический либерализм является философской доктриной, объясняющей определенным образом предпочтительные механизмы функционирования человеческого общества, и в этом смысле имеет вневременной характер — во всякие эпохи существуют люди, придерживающиеся этой идеологии. Напротив, экономический либерализм осуществляется на практике только на определенных исторических этапах. Обычно это происходит тогда, когда резко возрастает неопределенность путей дальнейшего развития общества, когда происходит существенная динамизация его производственной базы. Так было в конце XVIII — первой половине XIX в., когда, собственно, и возник современный экономический либерализм. Так же обстоят

¹ Подробнее о новых требованиях, предъявляемых в сегодняшних условиях к системе социально-экономического планирования, см. другую статью в этом сборнике: В. Май. Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?

² Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: Ермак, 2004.

³ Подробнее об этом см.: Май В.А. Реформы и догмы: 1914—1929. М.: Дело, 1993.

дела и в наше время, когда ускорение технологического прогресса, вступление мира в постиндустриальную эпоху вновь делает развитие крайне неустойчивым, очень плохо прогнозируемым и управляемым, а потому делает либеральные рецепты более адекватными. (Но это отнюдь не означает вневременного торжества либерализма.)

Таким образом, можно выделить следующие важные аспекты экономической политики, которые надо принимать во внимание в условиях постиндустриальной фазы модернизации. Понятно, что они имеют непосредственное отношение и к современной России.

Во-первых, отказ от промышленной политики в традиционном значении этого слова, т.е. от попыток определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Политика не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Такие подходы означали бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка их практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее возможность государства способствовать эффективной корректировке отраслевой структуры производства, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Адаптивность оказывается гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, нежели наиболее передовые страны мира. В этом состоит существенное отличие современного мира от индустриальной эпохи, когда догоняющие страны должны были концентрировать в бюджете гораздо больше ресурсов, чем страны — пионеры индустриализации.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного бизнеса имеют инвестиции в человеческий капитал. Это относится прежде всего к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультиплективный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение в современных условиях может сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Причем внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Открытость экономики важна и как инструмент, позволяющий ограничить тенденции крупнейших производителей (финансово-промышленных групп) к монополизации экономичес-

кой и политической жизни страны. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на защиту «отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства¹.

Эти аспекты задают лишь общую базу выработки политики успешной модернизации, являются необходимыми, но отнюдь не достаточными условиями прорыва. Каждый успешный модернизационный проект уникален, т.е. предполагает способность политических лидеров и интеллектуальной элиты найти те ключевые решения, которые обеспечат искомый прорыв в данной стране и в данную эпоху². Все эти меры плохо поддаются теоретическому анализу и прогнозу. Именно поэтому искусство экономической политики было и остается ключевым моментом при выработке стратегии рывка — будь то индустриального или постиндустриального. Только экономические историки будущего могут четко и окончательно сказать, почему у одной страны модернизационный проект оказался успешным, а у другой — провальным.

Современная российская модернизация

Существует два основных фактора, определивших характер трансформационных процессов в СССР и современной России. Во-первых, СССР столкнулся с кризисом индустриального общества, что поставило в повестку дня необходимость системных изменений. Во-вторых, трансформация приняла форму полномасштабной революции, сопоставимой по характеру и глубине с великими рево-

¹ В дискуссии о ВТО основной проблемой является отсутствие четкого понимания цели страны при вступлении в эту организацию. Между тем можно выделить четыре возможные цели, которые требуют разных решений. Во-первых, присоединение ради присоединения и участия в основных международных институтах, однако требующее защиты отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир.

В-четвертых, ограничение всевластия отечественных монополий (финансово-промышленных групп), стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей: недопущение всевластия монополий (финансово-промышленных групп) и, главное, создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики.

² Выявление точных рецептов ускоренного экономического развития было весьма затруднительно даже в индустриальную эпоху. Один из ярких примеров в этом отношении — история индустриализации России и Испании в XIX в. В обеих странах железнодорожное строительство рассматривалось как центральное звено индустриализации, развитие которого стимулирует рост в других секторах национальной экономики. Однако результаты такого строительства в обеих странах существенно различались. В России железнодорожное строительство действительно привело к росту промышленности, к возникновению новых крупных предприятий и целых отраслей. В Испании оно стимулировало промышленный рост... во Франции, что стало результатом близости двух стран в совокупности с некоторыми другими особенностями экономико-политической жизни. Разумеется, все это вряд ли могло быть спрогнозировано в начале индустриализации, хотя постфактум кажется вполне очевидным.

люциями прошлого. Если первый фактор предопределяет направленность и характер трансформации, то второй — ее форму.

Оба обозначенных здесь фактора являются принципиально важными для понимания существа советско-российской трансформации и должны быть предметом специальных исследований. Здесь же мы позволим себе лишь краткие пояснения, важные для дальнейшего анализа¹.

Советская система была порождением индустриальной эпохи. Эта система, как было отмечено выше, характеризуется доминированием крупных промышленных форм, проникающих во все сферы общественной и личной жизни; преобладанием технологий массового производства, обеспечивающих эффективность за счет стандартизации и эффекта масштаба; усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни. Экономическая политика этой системы предполагает усиление роли прямого государственного вмешательства в хозяйственные процессы, расширение роли (и доли) госсобственности, ослабление конкурентных начал в экономике вообще и ограничение (преодоление) внешней конкуренции в частности. Индустриальная эпоха позволила решить ряд важных производственных и социальных задач, включая заметное повышение производительности труда, урбанизацию и обеспечение базовых потребностей населения соответствующих стран. СССР, продолжив движение к индустриализации царского правительства, решил эту задачу на рубеже 1950—1960-х годов.

Примерно в это же время в развитых индустриальных странах обозначился поворот к новой экономике, основанной на информационных технологиях и всем том, что позже стали называть высокими технологиями. Новая экономика сопровождалась ослаблением монополистических тенденций, активизацией конкуренции, снижением роли крупных хозяйственных форм, повышением гибкости производственных процессов и индивидуализацией производственно-технологических решений. Глобализация — один из важнейших компонентов новой экономики. Соответствующая экономическая политика характеризовалась заметным снижением роли государства в хозяйственной жизни, либерализацией хозяйственной и внешнеэкономической деятельности.

Западная экономика столкнулась с кризисом индустриального общества к началу 1970-х годов, и все это десятилетие в большинстве наиболее развитых стран было отмечено системным кризисом, описываемым термином «стагфляция», уже подзабытым к настоящему времени, но очень популярным 30 лет назад. Тогда казалось, что на Западе наступил системный кризис, очередной этап «общего кризиса капитализма». И лишь позднее выяснилось, что на самом деле происходила адаптация к новому этапу технологического развития (или к новому уровню развития производительных сил, если использовать марксистскую терминологию).

Перед СССР в тот период встали аналогичные по сути вызовы. Однако жесткость политической и экономической системы не позволила своевременно начать процесс адаптации. Советская экономика была крайне невосприимчива к нововведениям. Последнее ни для кого не было тайной: в официальных партийных документах (включая материалы съездов КПСС) регулярно подчеркивалась необходимость стимулировать внедрение в производство достижений научно-технического прогресса. Но все это оставалось заклинаниями, поскольку реальные стимулы ориентировали предприятия и работников всех уровней на выполнение и

¹ Эти вопросы подробно рассмотрены в книге: Стародубровская И.В., May В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. 2-е изд. М.: Вагриус, 2004.

перевыполнение текущих плановых заданий, чему обновление производства и всяческие научно-технические нововведения могли лишь помешать.

В результате в то время, когда на Западе через кризис происходила адаптация к новым вызовам, СССР демонстрировал устойчивые, хотя и невысокие темпы роста и одновременно шел к тяжелому системному кризису. Традиционные отрасли продолжали доминировать в ущерб развитию передовых направлений научно-технического прогресса, связанных с компьютеризацией, средствами связи и т.п. Оборонный сектор играл в экономике центральную роль, причем не только потому, что этого требовал статус мировой сверхдержавы, но и по причине соответствия механизмов централизованного управления задачам его развития. Проблема состояла не только в том, что по мере формирования основ новой экономики темпы роста в СССР неуклонно снижались (табл. 3), но и, главное, в том, что в 1980-е годы обозначилось нарастание отставания от стран Запада¹.

Неспособность СССР к эволюционной трансформации, приведшей к системному кризису и полному развалу страны, была результатом трех важнейших особенностей советского строя:

во-первых, его институциональной жесткости, нацеленности на выполнение централизованно устанавливаемых показателей, прежде всего количественных. Когда-то, на этапе индустриализации, эта особенность позволила осуществить быстрые преобразования в мобилизационном режиме, способствуя превращению СССР в индустриальную сверхдержаву. Теперь же она не позволяла вовремя реагировать на вызовы новой эпохи. Обновление, подстройка под новые вызовы требовали децентрализации решений, а главное — отказа от фетишизации количественных ориентиров при оценке деятельности фирм. Такого советская система позволить себе не могла, так как иных критериев оценки хозяйственной деятельности у нее просто не было;

во-вторых, отсутствия в нем механизмов обратной связи, которые способны вовремя дать сигналы о назревших переменах и стимулировать начало реформ. Тоталитарная власть, запрет на свободу слова создавали комфортные условия высшей власти и не позволяли получать своевременную информацию о протекающих в стране и мире процессах. Ни отставание СССР от западных стран, ни реалистичные пути экономической трансформации не могли быть темой открытого и честного обсуждения не только в обществе, но и во властной эlite;

в-третьих, зависимости советской системы от дешевых ресурсов вообще и от нефтегазового комплекса в частности. Можно было позволить себе не заниматься всерьез никакими реформами, поскольку начало трансформационного кризиса на Западе совпало со скачком нефтяных цен и вводом в строй в СССР богатейших западносибирских месторождений. Огромный поток валюты позволил более или

¹ Понимание кризиса советской системы как реакции на кризис индустриального общества (или как на постмодернизацыйный кризис) получило определенное распространение в экономической литературе. «В своем практическом воплощении коммунизм был системой, довольно односторонне приспособленной к решению задач мобилизации социальных и природных ресурсов для модернизации, как она виделась в XIX в. — модернизации и изобилия на базе паровой энергии и чугуна. На этом поле коммунизм, во всяком случае по его собственному убеждению, мог конкурировать с капитализмом, но лишь с капитализмом, стремящимся к тем же целям. А вот на что коммунизм оказался неспособным, так это состязание с капитализмом, с рыночной системой, когда эта система стала уходить от рудников и угольных шахт и двинулась в постмодернизацыйную эру... Постмодернизацыйный вызов стал чрезвычайно эффективным в ускорении разрушения коммунизма и триумфа антикоммунистической революции...» — писал З. Бауман.

менее стабильно прожить десятилетия, но результатом его стало резкое усиление зависимости советской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры.

Устойчивость системы, основанной на эксплуатации природных ресурсов и не имеющей современных механизмов обратной связи, оказалась эфемерной. Она могла функционировать лишь постольку, поскольку сохранялась благоприятная окружающая политическая и экономическая среда. Первый же серьезный кризис — резкое падение цен на нефть в середине 1980-х годов — привел ее к гибели.

Таблица 3

**Темпы роста экономики СССР,
% в год в среднем за пятилетку**

Показатель \ Годы	1951—1955	1956—1960	1961—1965	1966—1970	1971—1975	1976—1980	1981—1985
Произведенный национальный доход	11,4	9,2	6,5	7,8	5,7	4,3	3,2
Валовая продукция промышленности	13,1	10,4	8,6	8,5	7,4	4,4	3,6

Кризис, начавшийся в 1980-х годах, стал кризисом советской модели модернизации. Выяснилось, что эффективность этой модели ограничивается рамками догоняющей индустриализации. Теперь предстояло найти механизмы, обеспечивающие постиндустриальный рынок. А эти механизмы, как было показано выше, существенно отличаются от механизмов догоняющей индустриализации.

Постиндустриальный характер кризиса предопределил и общую направленность реформаторских мероприятий в области экономики и политики. Я имею в виду решения о либерализации всех сторон общественной жизни. Как уже отмечалось выше, если индустриальная эпоха вообще и решение задач догоняющей индустриализации в частности предполагали активизацию мобилизационных усилий, концентрацию ресурсов в секторах, обозначавшихся как «точки роста», то постиндустриальная эпоха требует активизации творческого, адаптационного потенциала людей и фирм, всемерного развития человеческого капитала. Это объясняет, почему все правительства СССР и России безотносительно к их партийной ориентации продолжали более или менее последовательный курс на либерализацию.

Решение собственно модернизационных задач на территории бывшего СССР было осложнено началом системного кризиса — экономики, политики, идеологии. На структурный кризис индустриального общества накладывались еще три кризиса и соответственно три трансформационных процесса:

во-первых, кризис коммунистической системы и осуществление посткоммунистической трансформации. Это был уникальный эксперимент — никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от totally огосударствленной экономики к рыночной;

во-вторых, макроэкономический кризис, ставший результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980-х), что привело к развалу бюджетной и денежной систем, к высоким темпам инфляции, к падению производства;

в-третьих, кризис и развал государства, характерный для полномасштабных социальных революций. Системные преобразования, радикально изменявшие обще-

ственное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции¹. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей посткоммунистических реформ (гораздо более важной, чем задачи экономические). Более того, экономические реформы в бывшем СССР продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран.

В переплетении этих кризисов состоит важная особенность современной России. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно оно создавало те своеобразные процессы, которые обусловливали специфику российской трансформации и ставили в тупик многих исследователей посткоммунизма.

Этапы посткоммунистических преобразований

За полтора десятилетия посткоммунистической трансформации Россия прошла два этапа реформ и теперь находится на третьем².

Первый этап, охвативший большую часть 1990-х годов, ушел на создание базовых институтов рыночной демократии и восстановление макроэкономической и политической стабильности. Наведение экономического порядка практически было завершено к 1999 г., результатом стало начало экономического роста.

Второй этап относится в основном к 2000—2003 гг. Суть его состояла в том, чтобы на основе достигнутой макроэкономической стабильности начать формирование политических и экономических институтов, характерных для современного общества и более точно ориентированных на особенности России. Таким образом, основными задачами этого этапа были, во-первых, завершение политической стабилизации и, во-вторых, разработка и принятие развернутой нормативно-правовой базы посткоммунистической России (прежде всего экономического законодательства). Поскольку к этому моменту программа реформ 1992 г. («программа Гайдара») была практически полностью выполнена, по инициативе В. Путина был разработан новый документ — «Стратегия социально-экономического развития до 2010 г.» («программа Грефа»).

Администрация В. Путина уделила первостепенное внимание восстановлению политической стабильности в стране. Основные усилия были направлены на обеспечение условий для реального функционирования российского единого экономического пространства и на преодоление зависимости государства от влияния групп частных интересов. Региональная политика позволила преодолеть возникшие в начале 90-х годов сепаратистские тенденции, на деле (а не только по букве закона) обеспечить приоритет федерального законодательства над региональным).

¹ См.: Стародубровская И.В., May В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. 2-е изд.

² О периодизации преобразований в посткоммунистической России подробнее см.: May В. Характер и этапы экономической политики посткоммунистической России. Гл. 1 // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики и развития экономики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007. Рук. авт. колл. Е. Гайдар. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2008.

Произошло упорядочение правового и политического поля страны. Это позволило преодолеть и необоснованные льготы, которые смогли выторговать себе отдельные регионы.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т.е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Другой особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание, происходящее по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей.

В 2003 г. стало заметно исчерпание задач второго этапа трансформации. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста — от восстановительного роста к инвестиционному. С другой — настало время поиска стратегии и тактики социально-экономического прорыва, определения инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Можно говорить и об исчерпании задач посткоммунистической трансформации. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, а также товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни¹. К началу нового века в России были преодолены все три черты коммунизма. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и которые делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Они результат развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существование происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия. Именно они должны стоять в центре внимания на нынешнем, третьем этапе социально-экономического развития России.

Современный (третий) этап модернизационных реформ

Теперь можно говорить о переходе к третьему этапу экономических реформ и соответственно экономической политики. Речь идет о выработке стратегии соци-

¹ Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: Брукус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строев // Экономист. 1922. № 1–3; Новожилов В.В. Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2). Любопытно, что это было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических основах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества назван «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Стalin И. Сочинения. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

ально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества. Задача эта исключительно сложна, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует успешности достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит в первую очередь от политики власти.

На этом этапе ключевыми считаются так называемые проблемы третьего поколения — проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, а также задачи развития и совершенствования политических институтов. Главным теперь становится не проблемы макроэкономики (они в основном решены) и даже не экономические институты (они уже в основном сложились). Главное конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с человеческой личностью и с теми факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. К таковым относятся сферы образования, здравоохранения, жилье, инфраструктура, устойчивость политической демократии.

Для решения этих задач не существует общей, стандартной схемы. Каждая страна выбирает свой путь исходя из специфики исторического развития. Поиск приходится вести с нуля, что существенно отличает новые задачи от задач первых двух этапов, при решении которых мог использоваться богатый зарубежный опыт¹. Однако сама постановка задач третьего этапа свидетельствует о довольно высоком уровне развития современной России — только развитые страны выдвигают развитие человеческого потенциала в качестве своей приоритетной задачи.

Можно выделить три принципиальные особенности этого этапа. Во-первых, должны вырабатываться тонкие механизмы экономической настройки, требующие очень осторожного вмешательства в ткань экономической жизни. Во-вторых, за последние годы существенно возрос административный ресурс власти — государство укрепилось и может позволить себе быть более активным, чем это было на протяжении большей части 1990-х годов. В-третьих, Россия подошла к такому моменту создания новых институтов, когда опыт других стран начинает играть крайне ограниченную роль.

Теперь предстоит решать задачи, гораздо более тонкие и сложные, чем в предыдущее десятилетие. Опасностью же является искушение преувеличить административные возможности власти и отсутствие жестких бюджетных ограничений. Последнее будет сопровождаться постоянным лоббистским давлением на правительство с требованием «дать денег» на сооружение никому не нужных объектов.

Словом, состояние институтов государственной власти выходит сейчас на первый план, становится главным «узким местом».

Подчеркивая приоритетность институциональных проблем, нельзя забывать о необходимости обеспечивать и укреплять макроэкономическую стабильность, достигнутую за предыдущее десятилетие. Денежная и финансовая стабилизация

¹ Вывод об ограниченной роли зарубежного опыта при проведении реформ «третьего поколения» ни в коей мере не означает призыва к игнорированию этого опыта и тем более не тождествен выводу о приоритете пресловутого «третьего пути», отличного от пути западных демократий. Речь идет лишь о том, что в настоящее время мы столкнулись с задачами, которые не имеют успешного опыта решения в современном мире. Всем странам, достигшим определенного уровня развития (или даже существенно превышающим его), придется решать схожие задачи повышения эффективности вложений в развитие «человеческого капитала». Сказанное относится и к устранению серьезнейшего ограничителя экономического роста — неэффективности госуправления. Эти проблемы не могут быть решены по сколько-нибудь типовому стандарту — все страны, которым удавалось с ними справиться, должны были находить собственные пути их решения.

является важнейшим достижением России, ее существенным отличием от многих других переходных экономик, условием формирования благоприятного инвестиционного климата. Главными факторами обеспечения макроэкономической стабильности в настоящее время являются проведение сбалансированной бюджетной политики, сохранение режима плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы Центрального банка, а также Стабилизационный фонд.

Опасности и риски современного этапа российской модернизации

Модернизация — исключительно сложный процесс, далеко не всегда предлагающий happy end. Как известно, случаев успешной модернизации пока гораздо меньше, чем попыток совершения этого рывка. Успех в конечном счете зависит от политики, от способности властей и общества создать институты, обеспечивающие ускоренный рост при необходимых (прогрессивных) структурных трансформациях. На этом пути политиков и общество подстерегают риски. Четкое осознание этих рисков ничуть не менее важно, чем выработка позитивных рекомендаций по принятию тех или иных мер.

Риски связаны с самой природой социально-экономического развития страны. На всех этапах этого развития возникают определенные «развилки», альтернативные решения. При выборе решения очень важно избегать заблуждений, основанных на иллюзиях и опыте прошлых периодов.

В данном разделе будут рассмотрены некоторые из этих рисков и «развилок». При их анализе мы будем опираться на опыт как нашей страны, так и других стран, решавших аналогичные задачи. Этот опыт может играть в одних случаях позитивную роль, служить уместным предостережением для современных политиков, в других — отрицательную, т.е. оказываться неуместным для использования в наши дни.

Абсолютизация темпов экономического роста и риски восстановительного роста

Задача обеспечения высоких темпов экономического роста является, несомненно, одной из важнейших в деятельности любого правительства. Высокие темпы роста свидетельствуют, как правило, об эффективности экономической политики, осуществляющейся в данной стране.

Однако роль темпов роста, как и любых других количественных показателей, не должна абсолютизоваться. Нам действительно нужны высокие темпы роста, но такого роста, который удовлетворял бы ряду дополнительных критериев.

Во-первых, прогрессивные структурные сдвиги, а не консервация экономической отсталости и неэффективности. (Достаточно вспомнить пример таких стран, как Белоруссия или Туркмения, которые достигли докризисного уровня производства при консервации или даже деградации экономической структуры.) Более того, прогрессивные структурные сдвиги могут сопровождаться снижением темпов роста. Отчасти это происходит по причинам статистического характера, когда новые секторы экономики плохо учитываются статистикой, ориентированной на традиционную экономическую структуру. Достаточно вспомнить уже приводив-

шиеся примеры «стагнирующего» Запада и растущего СССР в 1970-е годы, когда на самом деле в первом случае шла глубокая структурная трансформация, а во втором накапливались предпосылки будущего краха.

Во-вторых, устойчивые темпы роста в стране на протяжении длительного периода. Альтернативой является искусственное ускорение темпов роста (как правило, популистскими методами финансовой накачки спроса и госинвестиций), после чего следует кризис или стагнация. Такая ситуация также не относится к разряду благоприятных.

Так, в настоящее время при разработке сценарных прогнозов предлагается три варианта развития страны: первый — инерционный, второй — за счет развития экспорта (в основном топливно-сырьевого) и третий — инновационный, причем лишь второй и третий варианты обеспечивают удвоение ВВП за десятилетие. Казалось бы, по критериям роста наихудшим является первый вариант. На самом же деле второй гораздо более опасен, если исходить не из желания похвастаться выполнением «поручения по росту», а из реального повышения конкурентоспособности страны. Второй вариант по сути повторяет путь СССР, т.е. предполагает резкое усиление зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры с перспективой социально-экономического краха. Зато вероятность выполнить «задание об удвоении», возможно, будет выше.

В-третьих, рост, обеспечивающий сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира. Иными словами, темп роста должен превышать среднемировой темп и рост в странах — пионерах постиндустриальной модернизации. Пока России удается обеспечивать такую динамику. Учет этого фактора тем более важен, что показатель роста может колебаться в соответствии с колебаниями внешнеэкономической конъюнктуры (современная открытая экономика не может быть полностью нечувствительна к подобным колебаниям), однако и в этом случае принципиально сохранение превышения темпа роста российской экономики по сравнению с наиболее развитыми странами.

В-четвертых, рост, не фальсифицируемый в угоду политической конъюнктуре. Стоит лишь намекнуть губернаторам, что их деятельность будет оцениваться по достигнутым в их регионах темпам роста, а последним трем по итогам года будет выражаться недоверие, и с темпами у нас все будет великолепно. В результате, правда, ситуация может дойти до того, что уже никто в стране не будет знать, что же реально происходит в отечественной экономике, а за справками придется обращаться к ведущим зарубежным спецслужбам (примерно так обстояли дела в последний период существования СССР)¹.

Чувствительность властей к проблемам экономического роста приобретает подчас довольно странные формы. В результате у нас даже Генпрокуратура начинает заниматься этим проблемами, требуя у руководства Центробанка объяснения причин укрепления реального курса рубля, подрывающего конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей. С не меньшим основанием можно было бы допрашивать руководство Гидромета по поводу погоды, неблагоприятной для урожая, а потому подрывающей продовольственную обеспеченность страны.

Особенно опасна абсолютизация задачи роста в период восстановления после тяжелого и длительного кризиса, т.е. в тех условиях, в которых находится Россия в настоящее время. Восстановительные процессы охватывают как экономичес-

¹ Кстати, схоже обстоят дела в Китае и во Вьетнаме. Эти страны действительно быстро развиваются, но реальной ситуации с их статистикой не знает никто — слишком высоки на местах стимулы к фальсификации данных в условиях сохранения партийной вертикали.

кие, так и политические сферы. Однако, как свидетельствует опыт прошлого, политические и экономические процессы развиваются неравномерно и в ряде случаев разнонаправленно. Политическая система укрепляется обычно быстрее, чем формируется новая экономическая база. Это вызывает недовольство политиков, искушение прибегнуть к экзотическим (и популистским) методам подхлестывания экономического роста.

Наиболее яркий пример дает ход восстановительных процессов в 1920-е годы. Тогда, после гражданской войны, происходило укрепление политической власти правящей партии и бурно развивались восстановительные процессы в экономике. Но уже к середине десятилетия выявилась неприятная особенность экономического роста — его затухающий характер. Экономисты объясняли, что снижение темпов роста служит характерной чертой восстановительного процесса, т.е. происходит по мере исчерпания свободных мощностей и перехода на инвестиционную модель. Это крайне раздражало власть, верившую, что рост своего политического могущества она может непосредственно конвертировать в экономический рост.

Это была серьезная «развилка». Правительство могло сосредоточиться на создании благоприятных условий для предпринимательской деятельности, для притока не только государственных, но и частных инвестиций. Вместо этого власти решили прибегнуть к политическому нажиму и активизации государственного участия в экономике: усиление обложения частника налогами, снижение закупочных цен на сельхозпродукты. Частные производители были к тому же лишены избирательных прав. Крестьяне начали сокращать посевы, а городские предприниматели проявлять повышенную осторожность при принятии инвестиционных решений.

Если в первой половине 1920-х появление подобных затруднений побуждало правительство корректировать свою политику, то позже, укрепившись политически (в том числе благодаря разгрому троцкистской оппозиции), власть могла позволить себе жесткую реакцию. Неэффективность проводимой политики была «объяснена» пороками нэпа, а потому был взят курс на его ликвидацию. Частные производители были обвинены в саботаже, а экономисты и политики, ратовавшие за органичное, бескризисное развитие экономики, за сбалансированные по секторам темпы роста, за интеграцию всех социальных слоев («врастание кулака в социализм»), — во вредительстве и предстали перед пролетарским судом.

Процессы 1928—1931 гг. над инженерами и экономистами, критиковавшими проекты «социалистической реконструкции», осуществлявшейся за счет массового ограбления большей части народа, стали первыми в череде сталинских чисток. И именно тогда, отказываясь впредь от серьезного экономического анализа, С. Струмилин произнес слова: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие»¹. Темпы были достигнуты действительно высокие, но ценой таких человеческих, интеллектуальных, социальных и материальных потерь, последствия которых не преодолены в нашей стране до сих пор.

Таким образом, этап восстановительного роста и консолидации власти является временем повышенной опасности для устойчивости социально-экономической системы. На этом этапе очень важно избежать разного рода экзотических и популистских шагов, которые якобы подхлестывают экономический рост, а на

¹ Кстати, С. Струмилин стал единственным в СССР экономистом — Героем Социалистического Труда, получив эту награду к своему девяностолетию.

самом деле способны только запугать предпринимателей, оттолкнуть их от инвестиций в российскую экономику. А оттолкнуть их можно не столько авторитарными тенденциями в политике, сколько непонятными и плохо предсказуемыми действиями в экономике.

Проблемы авторитарной модернизации

Сам по себе авторитарный или демократический характер власти не является однозначно позитивным или негативным фактором экономического роста. Исторический опыт последних трех веков убедительно свидетельствует, что предпринимательская активность практически индифферентна по отношению к характеру политического режима. Однако это отнюдь не означает, что этим фактором можно всегда пренебрегать. Существует сложная и уже неплохо изученная взаимосвязь этих параметров, важная для понимания процессов современной российской модернизации.

Политический режим связан с уровнем экономического развития, который может быть измерен показателем среднедушевого ВВП¹. Скажем, страна с уровнем 1200—1400 долл. (1990 г.) ВВП на душу населения является аграрной (при мерно 2/3 населения и столько же ВВП связано с сельским хозяйством), с низким уровнем образования (неграмотно более половины населения), причем если речь идет о периоде до начала XX в., то это монархия. Страны с уровнем ВВП на душу населения порядка 2000—6000 долл. считаются аграрно-индустриальными или индустриальными, с доминированием промышленности в производстве и занятости, увеличивающимся городским населением и, как правило, с авторитарными (или тоталитарными) политическими режимами. А в странах с уровнем ВВП на душу населения выше 10 тыс. долл. интенсивно идет структурная трансформация в направлении постиндустриализма. Уровень среднедушевого ВВП хорошо коррелирует с индексом человеческого развития, индексом экономической свободы и развитием процессов политической демократии.

Таким образом, уровень экономического развития в значительной мере предопределяет политические институты, предпочтительные для данной страны. Следовательно, и оптимальный для устойчивого экономического роста политический режим зависит от уровня ее экономического развития. Страны высокого уровня развития могут решать задачи адаптации к постиндустриальным вызовам при наличии достаточно развитых институтов современного демократического общества.

Понятен механизм такого взаимодействия. Высокий среднедушевой ВВП означает наличие зажиточного, образованного и преимущественно городского населения, т.е. людей, которым есть что терять в случае неэффективной политики властей и которые достаточно развиты, чтобы принимать ответственные решения относительно этой политики. Эти люди имеют неплохую историческую память, и

¹ Взаимосвязь формирования демократической системы с достижением определенного уровня экономического развития и благосостояния населения посвящена обширная литература: Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics. New York: Doubleday, 1960; Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and L.: University of Oklahoma Press, 1991; Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. and N.Y.: Routledge, 1997; May B. Экономические реформы сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999.

их гораздо труднее обманывать популистскими посулами, чем население менее развитых аграрных (доиндустриальных) стран. Именно поэтому образованное городское население не готово активно участвовать в хозяйственной деятельности (и как налогоплательщики, и тем более как предприниматели), если его мнением пренебрегают¹.

Естественно, не существует автоматически действующей зависимости политического режима от уровня экономического развития. Однако практика последних 30 лет свидетельствует, что по достижении определенного уровня среднедушевого ВВП страны разных регионов и культур начинают осуществлять демократические преобразования. Современный процесс, получивший название «третья волна демократизации», был начат в середине 1970-х годов в Португалии и Испании, а затем распространился на страны Европы, Юго-Восточной Азии и Латинской Америки. При всем различии государств (от Южной Кореи и Тайваня до России, от Польши до Бразилии) их уровни экономического развития в период начала демократизации были сопоставимы.

Возможны и задержки на этом пути. Чаще всего они связаны с наличием мощного потока природной ренты, позволяющей, как, например, в странах Персидского залива, откупаться от населения и не проводить политическую либерализацию. Однако такое торможение назревших реформ не снимает сложившихся противоречий, а лишь копит потенциал гораздо более мощного взрыва, который может оказаться настолько сильным, что уничтожит не только господствующий режим, но и само государство.

Наконец, принципиально важным является вопрос о соотношении тех или иных политических институтов, об их относительной значимости по отношению друг к другу. В отличие от учебников по демократии и советов некоторых западных «специалистов» в реальном политическом процессе все демократические институты не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты («правила игры», законы), принципиально необходимые для обеспечения устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные.

К первичным политическим условиям, необходимым для роста, относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает наличие независимой от власти судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста. И это совершенно естественно: ведь прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от произвола начальства.

¹ Проблему взаимосвязи уровня экономического развития и политического режима С. Хантингтон очень убедительно раскрыл в логике «демократии налогоплательщика»: «тезис “нет налогов без представительства” являлся политическим лозунгом, тогда как тезис “нет представительства без налогов” отражает политические реалии». Тем самым становится понятным и исключение из общего правила — нефтяные монархии, сочетающие высокий уровень среднедушевого ВВП с авторитарным политическим режимом. Здесь практически нет налогов, бюджет в основном формируется за счет нефтяной ренты, что дает возможность игнорировать политические требования общества, обусловливая очень своеобразный «общественный договор»: мы не берем у вас налогов, а вы не требуете политических прав (см.: Huntington S.P. The Third Wave... Р. 65).

Мы провели обширное статистическое исследование, в котором измерялись влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем полусотне стран, проходивших через глубокую трансформацию во второй половине XX в. Анализ подтверждает, что по сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республика), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим и административные барьеры — и многое, многое другое. Опыт Англии — первой страны современного экономического роста — полностью подтверждает этот вывод.

Этот тезис очень хорошо характеризует диалог между видным советским юристом С.Б. Членовым и нэпманом. «Советская власть приняла решение о гарантированности банковского вклада. Понесет ли теперь буржуазия деньги в банки?» — спросил юрист. И получил ответ: «А как насчет сохранности жизни вкладчика?»

Таким образом, сам по себе характер политического режима (авторитарный или демократический) не является критически важным для экономического роста, он не пугает инвесторов, особенно иностранных. Для них более важны гарантии неприкосновенности личности и собственности, а также понятность и предсказуемость «правил игры», принятых в данной стране.

Богатство природных ресурсов — источник повышенной опасности

Специальной проблемой является оценка роли природных ресурсов с точки зрения их влияния на экономический рост. В последнее время широко распространена точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в России определяется высокой ценой на нефть и при ее снижении он существенно снизится, в крайних вариантах утверждается, что рост может даже смениться на спад. На самом же деле роль природных ресурсов в обеспечении высоких темпов роста не столь однозначна, как это выглядит на первый взгляд.

Не вызывает сомнения, что роль сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора в российской экономике исключительно велика, как это было и в экономике позднесоветской. Признание этого предполагает и признание принципиальной уязвимости не только экономической, но и политической системы — ведь крах СССР был в значительной мере связан с резким снижением того уровня цен на нефть, к которому за 1970-е годы адаптировалась советская экономика. Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Обильная природная рента (в частности, высокие цены на нефть), стимулируя экономический рост в одних секторах, создает препятствия на пути долгосрочного роста, обеспечивающего структурные сдвиги¹.

В целом влияние снижения цен на нефть на экономическое развитие России представляется не столь уж однозначным. Ведь снижая роль внешнеэкономического источника роста, более низкие цены на нефть создают дополнительные возможности и стимулы для развития национальной экономики. Однако для того чтобы это произошло, необходима адекватная экономическая политика, причем адекватной она должна быть в двух отношениях. Первое: быть ответственной на

¹ Подробнее об этом см. в другой статье этого сборника: *May B. Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия.*

этапе высокой ценовой конъюнктуры, т.е. не допускать значительного усиления бюджетной зависимости от «дешевых денег». И второе: точно реагировать на этапе ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры прежде всего посредством регулирующей деятельности денежных властей.

Сказанное позволяет сформулировать один важный экономико-политический вывод — нам необходимо иметь стратегический план действий на случай падения цен на нефть или наступления глобальной рецессии. Он должен включать широкий комплекс скоординированных мер в области валютно-денежной, бюджетной, долговой, структурной политики, а также многих других вопросов развития национальной экономики и ее отдельных секторов. По сути целесообразна разработка соответствующего приложения к среднесрочной программе социально-экономического развития России.

Адекватность политики предполагает недопущение усиления структурной зависимости экономики от высоких цен на нефть. В принципе эта зависимость была бы неопасна, если бы данный уровень цен на нефть был гарантирован на будущее. Главная опасность состоит в том, что хозяйственная структура (спрос и его удовлетворение, структура импорта и потребления) подстроится под высокую экспортную конъюнктуру, а после падения цен на экспортные товары последует тяжелый структурный кризис, который с высокой степенью вероятности будет сопровождаться кризисом политическим.

Один из первых примеров разрушения страны, не справившейся с обильным притоком природной ренты, дает Испания XVI—XVII вв. В начале XVI в. это было ведущее европейское государство, создавшее империю и претендовавшее на статус сверхдержавы, обладавшее самой мощной армией и здоровым бюджетом. Однако приток золота и серебра из американских колоний привел к тяжелому экономическому кризису, хроническому бюджетному дефициту и развалу империи. Из начавшегося к концу XVI в. кризиса Испания не могла выбраться на протяжении следующих четырех столетий.

В настоящее время Россия сталкивается с очень серьезными рисками, связанными с внешнеэкономической конъюнктурой. Велика опасность принятия таких долгосрочных решений, которые резко усилият зависимость страны от внешней конъюнктуры и почти монопродуктового экспорта. Более того, уверенность в наличии «дешевых денег» может обернуться неадекватной бюджетной экспансиеи («бюджетной распущенностью»). Наличие больших денежных средств будет провоцировать все новые группы интересов потребовать их у государства, тем более что перед Россией действительно стоят серьезные проблемы в области социальной сферы, финансирования армии и т.п. В результате страна может оказаться в ловушке бюджетного дефицита даже при нынешнем очень высоком уровне цен на продукты ТЭК. Подчеркиваю: такого развития событий исключать нельзя.

Сила и слабость экономических прогнозов

Советская экономическая наука сформировала богатые традиции экономического планирования и прогнозирования. Богатые, но не очень успешные, поскольку советские планы выполнялись лишь потому, что они корректировались и подгонялись под получаемые результаты. На самом же деле ни одна из 12 пятилеток так и не была полностью выполнена. Однако эти планы играли немалую роль в решении задач социально-экономической стратегии.

В условиях кризисных 1990-х интерес к долгосрочному планированию естественным образом отпал, поскольку на повестке дня были прежде всего вопросы текущего выживания страны. И столь же естественно, что при достижении политической стабильности политическая и интеллектуальная элита России вновь стали интересоваться долгосрочными перспективами.

Наиболее четко этот вопрос был обозначен в идее В. Путина 1999—2000 гг. разработать стратегическую программу на 10-летний период. Практически одновременно несколько коллективов профессиональных экономистов и менеджеров задались целью разработать долгосрочные тенденции развития общества. Правительство стало принимать трехлетние среднесрочные программы развития страны и своей деятельности. В последнее время на повестку дня встал вопрос о разработке проекта трехлетнего бюджета, коррелируемого с соответствующими прогнозом и среднесрочной программой.

Усиление интереса к планово-прогнозной деятельности понятно. Макроэкономическая и политическая стабилизация, набор экономикой определенной инерционности делают такого рода деятельность в принципе возможной. А выдвижение на передний план стратегических проблем развития страны обуславливает повышенный интерес к этой тематике¹.

Признавая объективную обоснованность такого рода разработок в современной России, хотелось бы поделиться некоторыми соображениями, близкими к предостережениям. Их игнорирование может привести к тому, что стратегические исследования могут принять в лучшем случае карикатурный характер.

Выше мы уже отмечали, что фундаментальной чертой современных социально-экономических процессов является резкое повышение уровня неопределенности, возникновение принципиально новых ресурсов и возможностей. Если угодно, вариантность «поворотов судьбы» (технологической, социальной) сегодня резко возрастает. Всякое же прогнозированиевольно или невольно навязывает существующие логику и тренды, следя за которыми можно упустить реальные возможности стратегических прорывов. Достаточно вспомнить хрестоматийный пример, как, стремясь превзойти Запад по выплавке чугуна, стали, производству тракторов, танков и цемента, советские вожди «задавили» (разумеется, руководствуясь стратегическими соображениями индустриального мира) информационные технологии, биотехнологии и все, что относится к миру постиндустриальному.

Все это требует существенного переосмысления своей роли экономистами, с одной стороны, и государством (т.е. политиками) — с другой. Экономисты должны признать принципиальную ограниченность своих прогностических способностей и отказаться от «опасной самонадеянности» предложения рецептов экономического чуда. В исходном пункте экономической политики любой успешной страны, осуществлявшей прорыв, никто точно не знал, к каким результатам она приведет в долгосрочной перспективе. И лишь по прошествии значительного времени можно было делать выводы об успехе или неудаче проводимых мероприятий. Иными словами, лучшими специалистами по «экономическим чудесам» являются экономические историки будущего. Если в прошлую эпоху экономическое чудо было феноменом не столько экономического прогноза, сколько экономической истории, то тем более это справедливо для современного общества.

¹ Подробнее об этом см. в другой статье этого сборника: *Май В. Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?*

Вот почему с предельной осторожностью надо относиться сейчас к разного рода предложениям о выработке и реализации некоторой промышленной политики. Естественно, если под промышленной политикой понимать формирование благоприятного предпринимательского климата, развитие «человеческого капитала», обеспечение экономической и политической стабильности, включая укрепление правоохранительной системы, то против этого никто не может возражать. Однако термин «промышленная политика» имеет исторически обусловленное содержание. При его упоминании обычно имеют в виду действия властей по определению отраслевых приоритетов, «назначению победителей», которые в этом качестве должны получать политическую и финансовую поддержку. Идти по этому пути, «зажимать» современную динамику официальным прогнозом, строить ради этого государственные планы было бы сегодня крайне опасно.

Предприниматели, требующие определиться с долгосрочными отраслевыми приоритетами, в лучшем случае хотят снять с себя груз ответственности за принятие долгосрочных хозяйственных решений. Они небезосновательно полагают, что определение приоритетов будет сопровождаться выделением бюджетных средств и от этого живительного источника можно будет получить неплохие дивиденды. Деньги сегодня, в процессе дележа бюджета на приоритетные статьи развития, для такого рода бизнеса гораздо важнее, чем возможность получать высокие доходы от правильно оцененной экономической тенденции будущего. Понятна и мотивация политиков, роль которых в подобной плановой системе существенно возрастает, поскольку им в руки попадает мощный перераспределительный рычаг. Если же в будущем сегодняшние решения и приоритеты окажутся ошибочными, то отвечать за это придется политикам и предпринимателям следующего поколения, а расплачиваться — всему обществу.

Да и в методологическом плане наша прогностическая деятельность сегодня оставляет желать лучшего. Наши современные прогнозы основываются преимущественно на оценке двух параметров — объема частных инвестиций и уровня цен на нефть. Между тем такой подход может больше ввести в заблуждение, чем помочь найти правильное решение.

Во-первых, весь опыт свидетельствует о принципиальной непрогнозируемости цен на энергоресурсы и всякая основанная на этом стратегия обрекает страну на тяжелое поражение. Чем дольше держатся высокие цены на нефть, тем более энергично звучат заверения в том, что теперь это навсегда. Это очень опасное основание для прогноза, поскольку в долгосрочном плане в силу технологических сдвигов цены на энергоресурсы имеют тенденцию к снижению. К этому сектору, как ни к какому другому, применимо «первое правило экономического прогнозирования»: строгий, научно обоснованный прогноз отличается от гадания на кофейной гуще тем, что иногда сбывается. Подобные вещи хорошо предсказывают-ся задним числом, когда находятся очень убедительные аргументы, почему данное событие произошло.

Во-вторых, будущее нашей экономики в гораздо большей степени зависит от состояния ее политических и правовых институтов, от способности стимулировать предпринимательскую активность, нежели от узкоэкономических параметров. Влияние институционального строительства на рост плохо прогнозируемо — вряд ли кто-то может точно спрогнозировать, через какой промежуток времени и в какой мере улучшение судебной системы, административная реформа или совершенствование образования приведут к экономическому росту. Однако несом-

ненно, что институциональные факторы, раз обретенные, будут иметь гораздо более устойчивое и мощное воздействие на рост, нежели цены на нефть или бюджетные вливания.

Сказанное не следует понимать как абсолютное отрицание работ, посвященных народно-хозяйственному прогнозированию. Эти работы предельно важны, если они осуществляются в адекватной организационной форме. Опасно, если стратегические исследования и их итоговые документы приобретут характер государственных. Гораздо эффективнее, если стратегические исследования, требующие внеучебного подхода, будут вести коллективы, не имеющие четко выраженных ведомственных интересов. И материалы будут более интересные, да и дешевле это обойдется. А при необходимости использования чего-то монументального можно вспомнить и о Всемирном банке, где действительно сосредоточены весьма квалифицированные экономисты, чьи исследования и рекомендации, когда они не увязаны с предоставлением кредитов, полезнее самих денег.

Словом, долгосрочными прогнозами должны заниматься в первую очередь исследовательские и общественные организации, предлагая государству и обществу свои разработки для принятия политических решений.

Опыт Китая для современной России

С проблемой характера политического режима тесно связаны и рекомендации активнее использовать опыт КНР для решения задач экономического и структурного обновления России. Китай действительно демонстрирует чудеса экономического роста на протяжении последних двух десятилетий. Однако вопрос об уместности использования китайской модели модернизации требует гораздо более тонкого сравнения, чем простая констатация успехов одной страны и трудностей другой.

Можно привести ряд аргументов как экономического, так и социально-политического характера о причинах неуместности китайского опыта в современной России, да и в позднем СССР.

Политическая невозможность использования китайского опыта в посткоммунистической России достаточно очевидна. Фундаментальной политической характеристикой этого опыта является наличие тоталитарного режима, способного через партийную вертикаль и органы госбезопасности осуществлять всеобъемлющий контроль за ситуацией в стране. Либеральные реформы были начаты в России на рубеже 1991–1992 гг. при отсутствии не то что сильного государства, а государства как такового — СССР уже не было, а российский суверенитет существовал только на бумаге.

Социально-экономическая структура китайского общества близка к советской, однако не 80-х годов, а периода нэпа. Соотношение городского и сельского населения, структура ВНП и занятости, уровень грамотности, система социального обеспечения населения и соответственно корреспондирующие со всем этим среднедушевой ВНП и бюджетная нагрузка на экономику (доля бюджета в ВНП) в СССР 1920–1930-х годов и в КНР 1980–1990-х годов в значительной мере совпадают (табл. 4). Не вдаваясь здесь в более подробное рассмотрение этого вопроса, отметим лишь, что китайская трансформация является свидетельством в пользу принципиальной возможности «мягкой» индустриализации нэповской России.

В лучшем случае китайский опыт служит лишь подтверждением обоснованности экономической программы развития нэпа Н. Бухарина в его полемике с И. Сталиным¹.

Таблица 4

**Некоторые социально-экономические показатели
развития СССР и КНР**

Показатель	СССР, 1930 г.	КНР, 1980 г.
Среднедушевой ВВП, в международных долларах, в ценах 1990 г.	1386	1462
Доля городского населения, %	20,0	19,6
Доля занятых в сельском хозяйстве от общего числа занятых, %	86,7	74,2
Доля грамотных от общего числа населения (для населения в возрасте от 15 лет и старше), %	61,8	67,1

Источники: *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992.* Р.: OECD, 1995; *Bairoch P. Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present.* Chicago, 1988; *Mitchell B.R. International Historical Statistics, Europe 1750—1993.* L.: Macmillan, 1998; *Гайдар Е.Т. Долгое время: Россия в мире.* М.: Дело, 2005. С. 306.

Иными словами, три взаимосвязанных условия являются важными для реализации китайской модели ускоренного экономического развития. Во-первых, низкий уровень экономического развития, выражющийся в наличии значительного количества не вовлеченных в эффективное производство трудовых ресурсов (аграрное перенаселение). Во-вторых, низкий уровень социального развития, когда государство не имеет характерного для развитого общества уровня социальных обязательств. (Например, если в КНР социальным страхованием и пенсионным обеспечением охвачено не более 20% населения, то в СССР оно распространялось на все население.) В-третьих, низкий культурно-образовательный уровень, когда требование демократизации еще не является одним из ключевых для значительной массы населения.

Все эти факторы налицо в КНР, и всех их не было в Советском Союзе 1980-х годов. Поэтому те, кто выражает сожаление, что СССР не пошел по пути Дэн Сяопина, или рекомендует России учиться у Китая, должны согласиться со следующими предпосылками этого развития. Прежде всего правительству следует отказаться от социальных обязательств и перестать платить большую часть пенсий и социальных пособий, снизить уровень предоставления бесплатных услуг в области здравоохранения и образования и, наконец, довести уровень бюджетной нагрузки в ВВП с нынешних 36—40% до примерно 20—25%.

¹ Движение по пути постепенной индустриализации, через развитие крестьянских хозяйств, легкой и пищевой промышленности в советской истории связано с именем Н. Бухарина, выдвинувшего в связи с индустриализацией лозунг «Обогащайтесь!» (точнее, воспользовавшегося лозунгом, выдвинутым примерно на 100 лет раньше Ф. Гизо). Предложенная Бухарином модель индустриализации была заклеймена Сталиным как «правый уклон», а ее приверженцы поплатились жизнью. На протяжении последующих десятилетий вопрос о жизнеспособности бухаринской модели, о ее совместимости с коммунистическим тоталитаризмом являлся предметом теоретических дискуссий. Китай продемонстрировал, что эта модель является реальной, практической альтернативой. Правда, здесь следует особо оговориться, что речь идет о принципиальной экономической возможности такого развития, но не о его политической реализуемости в конкретных советских условиях 1920—1930-х годов.

Аналогично и с уровнем демократизации. Советское общество 1980-х годов было уже достаточно зрелым и образованным, а страна относительно открытой для знакомства с западным образом жизни, чтобы реформаторские инициативы партийного руководства не воспринимались населением всерьез, если бы не сопровождались соответствующими политическими подвижками. После неудачного опыта 1960-х годов (отказ от начатых экономических реформ и подавление реформ в Чехословакии) большинство в СССР не поверило бы намерениям партийных лидеров, а реформаторская риторика воспринималась бы как попытка спецслужб проверить благонадежность граждан. Лишь готовность к политическим изменениям могла подтолкнуть экономические реформы.

Наконец, существует еще одна иллюзия относительно характера экономического роста Китая. Вот уже на протяжении ряда лет эта страна занимает лидирующие позиции в мире по притоку иностранных инвестиций. В сознании многих исследователей китайские реформы однозначно связаны с инвестиционным бумом, и в результате создается впечатление, что реформы и инвестиции все эти годы идут параллельно. Однако статистика позволяет уточнить этот вывод. Как известно, реформы в Китае начались в 1978 г., а вот иностранные инвестиции бурно потекли в страну лишь в 1992 г. Иными словами, потребовалось 13 лет реформ и политической стабильности, чтобы инвесторы поверили в страну. Подчеркиваю, что это был период не только реформ, но и политической стабильности.

Риски популизма

Необходимость обеспечения экономического роста высоким темпом повышает и риски начала популистской экономической политики. Суть популизма в экономической сфере состоит в поиске простых и на поверхности очень легких решений, стимулирующих экономический рост и повышающих популярность властей (во всяком случае, в краткосрочном периоде).

Хорошо известны разного рода популистские рецепты о стимулировании экономического роста путем массированных бюджетных вливаний при усилении госконтроля за движением цен, товаров и капитала. За последние 100 лет десятки стран пытались вырваться вперед, прибегая к подобного рода мерам, но всегда рано или поздно это приводило к тяжелому поражению. Именно таким путем Аргентина, которая в начале XX в. входила в десятку наиболее развитых стран мира, за несколько десятилетий скатилась далеко вниз. Показателен и опыт СССР, хотя он охватывает более длительный период, включающий моменты, когда казалось, что избранный им путь верен. Но экономическую логику все равно обмануть не удалось.

Логика развертывания экономической политики популизма достаточно хорошо изучена на примере многих стран, особенно латиноамериканских. Р. Дорнбуш и С. Эдвардс в классической работе «Макроэкономика популизма в Латинской Америке»¹ описывают стандартную последовательность событий при реализации подобного рода программ. На первой фазе правительство ускоряет рост, перекачивая ресурсы из экспортных секторов в секторы «национальной гордости» (обычно машиностроение) и одновременно стимулируя спрос через повышение оплаты труда; экономика и благосостояние начинают расти, а с ними и популярность

¹ Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991.

власти. На второй фазе появляются макроэкономические дисбалансы (ухудшение торгового и платежного балансов, сокращение валютных резервов, увеличение внешнего долга. нарастание трудностей с бюджетом), однако на фоне экономического роста эти «мелочи» мало кого заботят. На третьей фазе быстро увеличивается товарный дефицит в контролируемом государством секторе и резко ускоряется рост свободных цен; попытки заморозить цены ведут к усугублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции; ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет, снижается уровень благосостояния народа. На четвертой фазе происходит падение правительства, а новые (нередко военные) власти принимают радикальные меры по стабилизации социально-экономической ситуации по рецептам правых либералов.

Вряд ли есть серьезные основания утверждать, что подобный сценарий никак не применим к современной России, тем более что за последние годы у нас вполне политически оформлено популистское представление о механизме подстегивания экономического роста и структурных сдвигов. Это подход, свойственный для левых сил, программные установки которых включают стандартный набор действий, характерных для популистских партий и правительств Латинской Америки 30—50-х годов XX в. Основными элементами этого подхода применительно к современной России являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- возврат к прогрессивному налогообложению как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т.е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами бюджетной и налоговой политики;
- изъятие свердоходов у экспортно-ориентированных отраслей и использование их в «приоритетных» направлениях;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и возврат к практике дефицитного бюджета с направлением средств на увеличение государственного спроса. Выдвигаются даже предложения об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка;
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Попытка практической реализации этого курса приведет к серьезной дестабилизации экономической и политической ситуации, к заметному (даже в сравнении с нынешним уровнем) усилению коррупции в государственном аппарате.

Впрочем, популизм бывает не только левый, основанный на старомодных дирижистских идеях. Опасность (хотя на сегодня меньшую) представляет и правый популизм, также предлагающий легкие ответы на трудные вопросы об экономическом росте. Здесь налицо упование на решительное снижение бюджетной нагрузки на экономику (расширение «экономической свободы»), за чем должен произойти всплеск экономического роста. Для подтверждения этих выводов приводят многочисленные корреляционно-регрессионные расчеты, призванные доказать, что страны с более низкими бюджетными расходами демонстрируют более высокие темпы роста.

Однако при переходе на уровень практической политики возникает ряд серьезных опасностей, связанных как раз с ограниченностью одномерного видения проблемы. Концепция взаимосвязи экономической свободы и роста в данном ее виде статична и не вскрывает реального причинно-следственного механизма взаимодействия соответствующих параметров. Из нее следует, что страны с низкой налоговой нагрузкой развиваются более быстрым темпом, что экономическое развитие и экономическая свобода движутся односторонне. Но из нее не следует, что расширение экономической свободы непосредственно и однозначно ведет к росту. С не меньшим основанием (и с помощью примеров из истории XX в.) можно утверждать, что экономический рост создает условия для роста экономической свободы или, что более правильно, рост и свобода идут рука об руку, подталкивая друг друга вперед. Понятен и механизм такого влияния, поскольку рост способствует развитию личности, которая начинает требовать политических и экономических свобод. А это, в свою очередь, создает противоядие против популизма правительства, способствует проведению стабильного экономического курса и соответственно формирует здоровые основания для роста.

Из того, что страны сопоставимого уровня экономического развития при про-чих равных условиях развиваются тем быстрее, чем ниже бюджетная нагрузка, не следует, что ситуация симметрична, что снижение бюджетной нагрузки обязательно приводит к появлению устойчивого экономического роста. Статистический анализ не может объяснять динамические закономерности. Достаточно сравнить Россию с Польшей, Чехией или Венгрией. Сокращение доли государства в ВВП происходило у наших соседей гораздо медленнее, и экономический рост возобновился при показателе доли бюджета в ВВП гораздо более высоком, чем в России. Более того, снижение бюджетной нагрузки происходит гораздо более органично как раз в условиях устойчивого экономического роста, а не при глубоком спаде.

Поиск простых ответов на сложные вопросы — типичная характеристика популизма. А популизм опасен всегда, каким бы по своим рекомендациям он ни был. Впрочем, в настоящее время в России гораздо более опасен левый популизм, дирализм, претендующий на обладание абсолютным знанием приоритетов и потребностей развития российской экономики.

Опасности политической дестабилизации¹

На протяжении первого президентского срока В. Путина происходило укрепление российской государственности (которая выглядела как прямолинейный процесс политической стабилизации, «заглядывающий» на годы и десятилетия вперед). Казалось, что эта стабильность закрепляется очень надолго, если не навсегда. Однако опыт других постреволюционных стран показывает, что успешные модернизационные проекты будут встречать сопротивление и сами могут оказаться источниками формирования антиреформаторских группировок и коалиций.

Оценивая с этих позиций консолидацию последних лет, надо понимать, что речь идет пока лишь о некоторой консолидации элит, а не о формировании ус-

¹ Этот параграф полностью взят из 2-го издания книги: Стародубская И.В., May В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина.

тойчивого национального консенсуса по базовым ценностям. Стабилизация общества, выходящего из революции, представляет собой временное, неустойчивое явление, в основном достигаемое на «элитном» уровне. Формирование подлинного национального консенсуса требует продолжительного времени, исчисляемого десятилетиями. Длительное отсутствие этого консенсуса приводит к тому, что после завершения полномасштабной революции еще на протяжении достаточно длительного времени (измеряемого десятилетиями) периоды относительной стабильности чередуются с крутыми политическими поворотами.

Воспроизведение нестабильности непосредственно связано с характером политического режима. В марксистской традиции этот режим принято называть бонапартистским¹. Его важнейшей чертой является постоянное маневрирование власти между социальными группировками с существенно различными социально-экономическими интересами. В результате возникает система, в которой сама стабильность обеспечивается за счет колебаний власти, стремящейся к созданию новых коалиций. Текущая устойчивость при ощущении долгосрочной нестабильности — такова важнейшая характеристика бонапартизма.

Одновременно закладывается и механизм долгосрочной нестабильности. Опыт революций свидетельствует о возможности (если не неизбежности) повторяющихся с периодичностью 10—20 лет политических взрывов, оставляющих заметный след в истории данной страны и нередко также определяемых термином «революция»².

Иными словами, несмотря на очевидную консолидацию элиты, долгосрочный анализ требует говорить о длительном периоде постреволюционной нестабильности. Разумеется, это уже нестабильность совсем иного рода, нежели нестабильность революционной эпохи, поскольку теперь в стране в течение некоторого периода будут сохраняться стабильность и порядок, а существенные политические колебания и взрывы будут происходить периодически, время от времени. Однако сам факт их возможности, повышая общий уровень политической неопределенности, создает достаточно неприятный фон для социально-экономического развития страны.

Подобные угрозы будут существовать и для России XXI в. Можно выделить несколько источников (причин) периодической дестабилизации в будущем. Перечислим некоторые из них.

Новое поколение политической и деловой элиты, которое уже не будет связано с коммунистическим прошлым и потому может не иметь устойчивых антакоммунистических (антисоциалистических) установок. Приход нового поколения к власти может сопровождаться обострением политической борьбы и серьезной сменой иде-

¹ Глубокий анализ этого явления содержится в работе К. Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта», т.е. в исследовании, специально посвященном одному из наиболее ярких примеров постреволюционного политического кризиса (см.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 8).

² Так, применительно к постреволюционной Англии речь идет о Реставрации 1660 г., «Славной революции» 1689 г., конституционном кризисе 1711 г. и, наконец, о последней попытке возвращения Стюартов в 1745 г. После этого политическая ситуация стабилизируется и ускоряется экономический рост. После Великой Французской революции происходили Реставрация в 1815 г., Июльская революция 1830 г., революции 1848 и 1870 гг. В СССР периоды относительной стабильности регулярно сменялись обострением борьбы за власть — будь то в форме «великого перелома» (1929—1930), «большой чистки» (1937—1938) или острых столкновений наследников Сталина в 1953, 1957, 1964 гг.; период постреволюционной нестабильности завершается здесь с формированием режима Л. Брежнева, главным политическим лозунгом которого была «стабильность».

ологических ориентиров. Утверждения о том, что левая идеология в России уйдет с уходом поколения, выросшего при социализме, очень наивны. Напротив, поколение людей, не испытавших тягот «реального социализма», может вновь повернуться к доктрине, для многих выглядящей в теории разумной и справедливой. Другое дело, что это уже не будет ортодоксальный коммунизм бедной страны, по мере материального прогресса социализм будет принимать формы, более типичные для стран Запада на соответствующей ступени их экономического развития.

Реальная смена правящей группировки. Изменение социальной опоры власти может произойти и без выборов. «Наследие прошлого» в виде групп интересов, связанных со старым режимом, является постоянным фактором современной российской общественной жизни. В настоящее время это касается прежде всего тех структур, которые избежали реального реформирования и теперь стремятся к восстановлению своей традиционной роли. Они могут быть поддержаны частью экономической элиты, не нашедшей своего места в современной системе экономических отношений.

Экономическая дестабилизация как основа политического кризиса. Серьезные социально-политические сдвиги вполне возможны и в случае существенного изменения конкурентоспособности отраслей и секторов отечественной экономики. Здесь возможны несколько факторов дестабилизации:

- существенное повышение внутренних цен на энергоносители. Это поведет к значимым сдвигам в конкурентоспособности национального производства с неизбежным ростом социально-политического напряжения. Ряд высокорентабельных и экспортно-ориентированных в настоящее время секторов могут потерять свои относительные преимущества и оказаться в оппозиции политическому режиму;
- резкое повышение открытости российской экономики (например, в случае быстрого вступления во Всемирную торговую организацию). В стратегическом плане присоединение к ВТО было бы благоприятно для российской экономики, однако в краткосрочном периоде может произойти некоторое усиление напряженности, связанное с разной степенью готовности различных секторов к внешнеэкономической либерализации;
- движение к общеевропейскому экономическому пространству, особенно если оно в первую очередь будет трактоваться как формирование зоны свободной торговли (или даже общего рынка) между Россией и ЕС;
- существенный рост реального курса рубля, если он не будет сопровождаться притоком инвестиций и соответственно ростом производительности труда. Такая ситуация будет снижать конкурентоспособность внутреннего производства и подкреплять аргументы сторонников радикальной смены экономико-политического курса.

Реальное отделение государства от собственности, которое в России в значительной мере состоялось пока только формально. Во всяком случае по отношению к крупной собственности и к возможностям ведения бизнеса независимо от власти любого уровня еще рано говорить о реальной независимости товаропроизводителя. Подобная ситуация свидетельствует о неразвитости гражданского общества, а потому длительный процесс преодоления постреволюционной нестабильности будет таждествен формированию гражданского общества как важнейшей предпосылки реального национального консенсуса.

Перераспределение власти на региональном и муниципальном уровнях также может способствовать воспроизведству нестабильности в долгосрочной перспек-

тиве. Можно выделить несколько источников возникновения соответствующих конфликтов:

- в регионах взаимодействуют различные группы интересов, борющиеся за контроль над властью и собственностью. Эта борьба проходит по разным линиям — между губернаторами и мэрами крупных городов, между разными секторами регионального хозяйства;
- ситуация может обостряться при активном вмешательстве федеральной власти в происходящие в регионах процессы. Это вмешательство может происходить в форме как пересмотра взаимоотношений Федерации с регионом, так и влияния на соотношение сил по линии регион — муниципалитет. Наконец, источником дестабилизации может стать и попытка перекроить границы существующих субъектов Федерации и муниципалитетов;
- наконец, можно ожидать активного вмешательства в региональную жизнь со стороны представителей крупнейших финансово-промышленных групп, которые в настоящее время стремятся к установлению контроля над отдельными регионами страны.

Невозможно однозначно предсказать, какие именно факторы приведут к политической дестабилизации. Здесь нам важно лишь зафиксировать наличие разнообразных факторов дестабилизации. Само по себе наличие такого рода факторов не представляло бы угрозы для политической стабильности, если бы не недавно произшедший революционный кризис. В постреволюционной же ситуации каждый из перечисленных факторов может оказаться поводом для крутых политических поворотов и даже взрывов. Хотя в любом случае их следствием уже не станет полномасштабная социальная революция.

Заключение

Из нашего анализа логики и тенденций развития современной российской модернизации вытекают неоднозначные выводы. Россия действительно движется в направлении модернизации. Особенно важно, что вокруг самого этого требования — требования модернизации как центральной задачи экономической политики — в обществе уже сложился консенсус. Однако остаются острые противоречия о принципиальных механизмах осуществления этого курса. А ведь последнее и является на сегодня главным. Но общественные противоречия пока слишком серьезны, чтобы выйти на согласованную экономическую политику. В результате экономические агенты получают от властей противоречивые сигналы, что никак не способствует росту предпринимательской и инвестиционной активности.

Можно перечислить ряд важных направлений деятельности властей, важных для консолидации экономического роста.

Прежде всего необходимо четко осознать, что именно ускоренная модернизация (или, если угодно, догоняющее постиндустриальное развитие) является целевым ориентиром развития страны. Это идея прорыва, резкого сокращения и преодоления разрыва с наиболее развитыми странами мира. Решение этой задачи сложно, но возможно, тем более что у современной России есть ряд сравнительных преимуществ, главное из которых — достаточно высокий уровень образования.

1. Решение этой задачи требует выработки национальной стратегии, которая была бы признана основными (доминирующими) социальными силами страны. Вокруг этой стратегии должна строиться деятельность властей. Это должна быть

оригинальная стратегия, учитывающая опыт прошлого, но основанная на осознании беспрецедентности нынешней задачи, неприменимости механизмов ускоренной индустриализации первой половины XX в. для решения современных проблем.

2. Политические и социальные институты являются сегодня абсолютным приоритетом деятельности власти, в том числе в сфере бюджетной политики. Прежде всего необходимо создание условий для эффективного функционирования госаппарата, судебной и правоохранительной систем, институтов свободы слова и прав собственности. В этих секторах должны в первую очередь концентрироваться ресурсы государства.

Параллельно необходимо концентрировать ресурсы на развитии человеческого потенциала (прежде всего образования и здравоохранения, жилищного сектора и ряда других отраслей).

Экономическая активность государства, участие его в финансировании хозяйственных проектов будут лишь неэффективным расходованием средств, если судебная и правоохранительная системы не находятся на должном уровне. Она (экономическая активность государства) является и безнравственной, если недофинансированными остаются отрасли социальной сферы.

Отказ от традиционной промышленной политики не означает полного отсутствия приоритетов, но к таковым относятся вложения в государство и в человека (политические и социальные институты).

3. Обеспечение макроэкономической стабильности, ослабление зависимости от ТЭК являются важной задачей власти. Это достаточно длительный и сложный процесс, предполагающий комплекс разнообразных мероприятий.

4. Четкое позиционирование России в мире, осознание ее принадлежности к западной цивилизации. В практическом отношении это означает обеспечение участия России в работе основных международных организаций развитых стран. После ВТО на повестке дня должно стоять вступление в ОЭСР.

5. Не требуется специальной поддержки предпринимателей, даже малого бизнеса. Создание благоприятного предпринимательского климата — достаточное условие для резкого повышения активности предпринимателей, для притока частных инвестиций (внутренних и внешних). Главное — снятие барьеров на пути бизнеса.

Барьеры, с которыми приходится сталкиваться бизнесу, не являются принципиально новыми для современной России. Практически все те же проблемы, на которые российский бизнес жалуется в настоящее время (административный произвол, коррупция, сложность создания фирмы и др.), были широко распространены и 100 лет назад. Во всяком случае в записке С.Ю. Витте императору Николаю II перечисляются все те же барьеры входа, которые хорошо известны и в наши дни (за одним, пожалуй, исключением: Витте видел серьезное препятствие для развития бизнеса в сохранении черты оседлости и предлагал ее устраниить. Это действительно было в XX в. сделано)¹.

6. Настало время смены экономической терминологии. От «осуществления реформ» (очередных) надо перейти к позитивной интерпретации деятельности президента и правительства, которые должны в настоящее время заняться реальной экономической политикой. Итак, на смену экономическим реформам должна прийти нормальная экономическая политика.

¹ См.: *Витте С.Ю.* О положении нашей промышленности. Всеподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. 1932. № 2/3. С. 131—139.

May B.

Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или воспоминания о будущем?¹

Папа одного мальчика работал на заводе игрушек.
Он часто приносил с собой детали из своего цеха,
пытаясь собрать из них игрушку для сына. Но каждый
раз в результате у него получался автомат Калашникова.

Старая советская шутка

Крушение СССР стало и крахом советской системы перспективного планирования, что лишь отчасти явилось результатом идеологического отрицания этого важнейшего атрибута коммунистической системы. Революционная трансформация страны, отсутствие в обществе консенсуса по базовым ценностям его дальнейшего развития делали в принципе невозможными какие-либо долгосрочные экономические расчеты. Действительно, о какой стратегии можно было говорить, когда представления ведущих политических сил были диаметрально противоположны и приход к власти оппонентов действующего правительства мог означать коренные изменения существующего строя? Да и сама экономика оставалась неустойчивой, не набрала инерции, необходимой для проведения прогнозных расчетов.

1. Пришло время планирования

И в правительстве, и в парламенте, и среди экспертного сообщества за годы экономического роста быстро повышался интерес к определению контуров социально-экономического развития страны как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу. Трехлетняя программа деятельности кабинета была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и докладом о результатах и основных направлениях деятельности правительства, тоже охватывающим период в три года. В 2007 г. разрабатывается долгосрочная Стратегия социально-экономического развития

¹ Первоначально статья была опубликована в журнале «Общество и экономика» (2008. № 1) под названием «Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?».

страны, охватывающая период до 2020 г. За этим следует разработка долгосрочной бюджетной проектировки. Предполагается, что планы на перспективу появятся также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы намечено увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития страны, разрабатываемого по поручению Президента РФ.

Россия в этом отношении не уникальна. Стремление к выработке долгосрочных плановых и прогнозных документов демонстрировали за последние годы почти все постсоветские страны СНГ¹. В последнее время появилось несколько работ, подготовленных разными группами исследователей, относительно долгосрочных перспектив развития России².

Очевидно, существует несколько причин такого интереса.

Во-первых, pragматический аргумент — завершение экономического кризиса 90-х годов. Стабилизация и экономический рост сделали проработку долгосрочной перспективы возможной и желательной. Несмотря на нынешний мировой кризис, потребность в долгосрочном планировании, сформировавшаяся за период роста, остается вполне отчетливой в правительственной и экспертной средах.

Во-вторых, усиление административного ресурса государства. Это не просто стабилизация, но принципиальная способность органов власти навязывать свою волю экономическим агентам безотносительно в данном случае к тому, оправдано это навязывание или нет.

В-третьих, наличие устойчивых традиций государственного планирования и регулирования, в основном уходящих корнями в советское прошлое. Воспроизведение традиций советской системы управления народным хозяйством представляется достаточно очевидным, поскольку значительная часть постсоветской государственной элиты имеет глубокие корни в госплановском прошлом, а потому многие прогнозные документы несут на себе ярко выраженное влияние директивной плановой системы с его главным атрибутом — оценкой за план.

В экономических ведомствах России обсуждается и разрабатывается серия документов, которые могли бы составить систему государственного стратегического планирования или прогнозирования. Вот их предполагаемый перечень:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, разрабатываемая на период не менее десяти лет и пересматриваемая раз в пятилетку;
- долгосрочный прогноз социально-экономического развития, период которого совпадает с периодом Концепции;
- долгосрочные стратегии (в частности, Энергетическая стратегия, Внешнеэкономическая стратегия, Транспортная стратегия);
- долгосрочные целевые программы (ДЦП);
- долгосрочный бюджетный прогноз;
- среднесрочная программа социально-экономического развития РФ (охватывающая примерно четырехлетний период);

¹ Интересную подборку статей о современном опыте перспективного планирования и прогнозирования в ряде стран СНГ опубликовал журнал «Общество и экономика» (2007. № 11–12).

² См., например: Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. М.: Экономика, 2002; Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия-2050. Стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика, 2005; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития. М.: Научная книга, 2007; Мировая экономика: прогноз до 2020 г. М.: Магистр, 2007; Коалиции для будущего. Стратегии развития России. М.: Промышленник России, 2007, и др.

- среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ;
- федеральные целевые программы (ФЦП);
- Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ (Сводный ДРОНД);
- доклады о результатах и об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ведомственные и региональные ДРОНДы);
- трехлетний бюджет.

В субъектах Российской Федерации предполагается разрабатывать схожие документы, к последним добавляется также схема территориального планирования данного региона. Базовая система показателей результативности деятельности региональных властей предложена в специальном Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Социально-экономическое развитие страны в планово-прогнозных документах предполагается описывать внушительным набором показателей, собранных в пять групп: повышение уровня и качества жизни населения; обеспечение национальной безопасности; обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития; обеспечение сбалансированного регионального развития; повышение эффективности государственного управления. Очередность групп целей вполне соответствует традициям советского планирования или, точнее, «основного экономического закона социализма» — удовлетворение материальных и духовных потребностей трудящихся на основе всемерного развития производительных сил. Важным элементом системы является «повышение эффективности государственного управления», что соответствует советской задаче «совершенствования социалистического хозяйственного механизма».

Опять же в соответствии с советскими традициями ряд влиятельных экономистов предлагает выделить в приведенном перечне блок собственно плановых документов (документов «государственного стратегического планирования») и утверждать их правовыми актами президента или правительства, а в субъектах Федерации — даже региональными законами.

Увлекаясь долгосрочными социально-экономическими прогнозами и планами, очень важно четко видеть риски и проблемы, которые возникают при очень уж романтических воспоминаниях о плановом будущем. Существует два принципиальных обстоятельства, которые должны быть приняты во внимание. С одной стороны, это особенности современной эпохи — ведь она радикальным образом отличается от того общества, для которого формировалась плановая система СССР. С другой — существует ряд принципиальных пороков советской плановой системы, которые в любом случае необходимо элиминировать, поскольку в противном случае увлечение плановыми идеями лишь воспроизведет «автомат Калашникова».

2. Особенности постиндустриальной эпохи и их влияние на долгосрочные проектировки

Прежде всего необходимо принимать во внимание особенности постиндустриальной эпохи, неспособность ответить на вызовы которой стало глубинной причиной кризиса советской системы, и в первую очередь советского планирования,

оказавшегося неспособным адаптировать экономику СССР к новой ситуации. Трансформация индустриальной экономики в постиндустриальную является важнейшей задачей, которая стоит перед Россией в настоящее время и будет стоять в обозримом будущем.

Важнейшей характеристикой постиндустриальной системы является очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, отличающими его коренным образом от общества индустриального. Во-первых, происходит резкое повышение динамики технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов обоснованного экономического и технологического прогноза. Во-вторых, можно говорить о практически безграничном росте потребностей и соответственно резком расширении возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Все это многократно увеличивает масштабы экономики и одновременно резко индивидуализирует (можно сказать, приватизирует) ее — как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными¹, что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

Динамизм предполагает отказ от отраслевых приоритетов, устанавливаемых и поддерживаемых государством. Проблема здесь состоит не в общей неэффективности государственного вмешательства в хозяйственную жизнь, а в изменении самих принципов функционирования экономической системы. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 30—50 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран (что и сделали в свое время сперва Германия, а потом Япония и СССР), то теперь приоритеты быстро меняются. Скажем, можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов или телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир ушел далеко вперед, причем в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался, потому что главным в наступающую эпоху являются не «железки» (пусть даже и из области пресловутого *high tech*), а информационные потоки.

Действительно, как генералы всегда готовятся к сражениям прошлой войны, так и структурные прогнозы всегда ориентируются на опыт прошлого, на опыт тех, кого принято считать передовиками. Это имело определенный смысл (хотя и довольно ограниченный) на этапе индустриализации, когда представления о прогрессивности хозяйственной структуры и об отраслевых приоритетах оставались неизменными по крайней мере на протяжении нескольких десятилетий.

Тем самым проблема выявления сравнительных преимуществ страны становится гораздо более значимой, чем в условиях индустриализации. Вновь, как и на ранних стадиях современного экономического роста, необходимо отказаться от заранее заданных и предопределенных секторов прорыва и ориентироваться на выявление тех факторов, которые наиболее значимы для данной страны при данных обстоятельствах.

¹ «По некоторым оценкам, современное массовое производство в развитых странах составляет уже не более трети всей продукции, остальное приходится на мелкосерийные изделия (от 10 до 2000 штук), ориентированные на вкусы того или иного контингента покупателей, причем значительно сокращается цикл изготовления» (*Хорош В.Г. Постиндустриализм — испытание на прочность // Глобальное сообщество: Новая система координат (Подходы к проблеме)*. СПб.: Алетейя, 2000. С. 170).

Индивидуализация обуславливает важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабе, то в постиндустриальном мире роль ее все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняются и экономия на масштабе, и большое значение крупнейших централизованных фирм. Но по мере того как на первый план выходят наука и возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни, снижается и возможность экономии на масштабе, а за этим и созидательный потенциал централизации. Крах советского строя в значительной мере был связан с тем, что основанная на централизованном принятии решений система оказалась в принципе не в состоянии решить задачу «превращения науки в непосредственную производительную силу общества», хотя об этом с 70-х годов постоянно говорилось на съездах КПСС¹.

В результате государство оказывается практически неспособным увидеть реальные приоритеты развития страны. Фундаментальной чертой социально-экономических процессов является неопределенность, возможность возникновения принципиально новых возможностей и новых ресурсов. Всякое же прогнозирование вольно или невольно навязывает будущему существующие логику и тренды, следя за которыми можно упустить реальные возможности стратегических прорывов. Вспомним хотя бы хрестоматийный пример о том, как, стремясь превзойти Запад по выплавке чугуна, стали, производству тракторов и цемента, советские вожди «задавили» (разумеется, руководствуясь стратегическими соображениями индустриального мира) информационные технологии, биотехнологии и все, что относится к миру постиндустриальному.

А вот другой пример, менее известный. Для начала приведу цитату. «Крестьяне здесь так ленивы и медлительны, что они не утружают себя сеять больше зерна, чем это необходимо для их собственного пропитания. Они предпочитают даже не обрабатывать землю, а оставлять ее под пастища, на которых пасется огромное количество овец»². Если прочитать первую половину этого высказывания, то создается впечатление, что принадлежит оно какому-то иностранцу, пишущему о пресловутой лености русского крестьянина. Казалось бы, теперь надо порассуждать о непродуктивности культурных традиций православия и важности их изменения как основы стратегического плана развития. Однако все не так просто. Цитата принадлежит итальянцу, путешествовавшему по Англии в самом конце XV столетия. Итальянские государства тогда были самыми развитыми в Европе, а Англия, только что выходящая из «войны роз», — одной из самых бедных.

¹ Пророчески звучат сегодня слова, написанные в середине 60-х годов специалистом по кибернетическим системам (и опубликованные в открытой советской печати!): «[С]истема с централизованным управлением отличается большой жесткостью структуры, отсутствием пластичности вследствие того, что приспособление ее к изменениям, как случайным (флуктуации), так и выражющим эволюцию самой системы и окружающей среды, происходит не в отдельных частях системы, а лишь в центральном пункте управления. Централизованное управление позволяет долгое время осуществлять стабилизацию системы, подавляя как флуктуации, так и эволюционные изменения в отдельных частях системы, не перестраивая ее. Но в конечном счете это может оказаться роковым для системы, так как противоречия между неизменной структурой системы и изменениями, связанными с эволюцией, вырастают до глобальных размеров и требуют такой радикальной и резкой перестройки, какая уже невозможна в рамках данной структуры и приводит к ее разрушению (т.е. переходу к качественно новой структуре)» (Лернер А.Я. Начала кибернетики. М.: Наука, 1967. С. 287).

² Cit. in: Coleman D.C. The Economy of England. L.: Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 1977. P. 32.

И консультант из развитой страны предлагает вполне естественную с точки зрения его опыта оценку ситуации. Мол, крестьяне недостаточно трудолюбивы, трудовая этика хромает. А главное, структура производства сугубо неэффективна: гораздо выгоднее сеять зерно, чем пасти овец. Казалось бы, исходя из «мирового опыта», надо разработать стратегический план замещения овцеводства хлебопашеством. Но ведь сейчас, с высоты прошедших веков, мы знаем: именно то, что итальянский путешественник считал источником застоя, позднее оказалось главным фактором небывалого роста, начала промышленной революции и превращения Великобритании в ведущую мировую державу.

И это очень важно. При всем обилии наших знаний нельзя не признать известную правоту и агностицизма. *Мы не знаем и принципиально не можем знать, какой наш порок или какая наша добродетель окажется источником прорыва в будущем или приведет к погибели. Более того, мы далеко не всегда можем знать, какой кризис послужит во вред, а какой во благо.*

Именно поэтому для решения задачи качественного сокращения отрыва от ведущих стран в условиях постиндустриальных вызовов необходимы не отраслевые приоритеты и даже не бюджетные деньги на прорывные направления, а эффективные институты (т.е. «правила игры»), прежде всего институты, гарантирующие свободу (политическую, интеллектуальную) и собственность (опять же не только и даже не столько на материальные продукты, сколько на интеллектуальную собственность). Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой ускорения развития. Все это, вместе взятое, означает фактически радикальное снижение трансакционных издержек.

Таким образом, постиндустриальное общество создает ряд новых условий, радикально различающих логику прорыва сейчас и в индустриальную эпоху, а также изменяет роль государственной власти как фактора социально-экономического ускорения. Во-первых, резко сужается возможность государства определять приоритетные направления развития хозяйства, его отраслей и секторов. Злоупотребление стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

Во-вторых, и это вытекает из первого, роль государства по концентрации и перераспределению финансовых ресурсов действительно снижается. Благоприятный инвестиционный климат оказывается несопоставимо важнее инвестиционной активности власти — активности, которая, более того, становится довольно опасной для эффективного развития производства.

Главным же в деятельности государства становится формирование и поддержание эффективности функционирования политических и общественных институтов, обеспечение гарантий прав и свобод, а также инвестирование в «человеческий капитал», прежде всего в образование. Иными словами, создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества*.

Это требует от государства обеспечить политические гарантии свободы творчества, ее защиту как от какой-либо универсальной идеологии, так и от вмешательства влиятельных частных структур. Нужны политические и правовые гарантии свободы личности как от незаконного вмешательства государства в частную жизнь, так и от уголовной преступности. Это, в свою очередь, предполагает наличие

эффективной правоохранительной системы. А уж на такой основе интеллектуальная элита сама определит приоритетные направления использования своего потенциала для достижения высших технологических, экономических и социальных результатов.

Следовательно, именно институциональное развитие (а не государственные инвестиции) должно быть ключевым элементом государственных плановых и прогнозных документов. В этом принципиальное отличие современной планово-прогнозной деятельности от того, что мы имели в условиях трансформации аграрной экономики в индустриальную.

3. Риски ренессанса традиционного планирования

Существует ряд специфических особенностей советского планирования, давших его неэффективным даже в период всеобщего увлечения плановым хозяйством. На наш взгляд, риски воспроизведения этих черт весьма высоки и в современных условиях. Дело в том, что на советские экономические модели существует спрос, проистекающий из широко распространенной веры в государство как высшую инстанцию для разрешения всех проблем.

Главной проблемой советской экономики был плановый фетишизм¹. План наделялся какой-то высшей силой, способной урегулировать все и вся. Казалось, что все проблемы социально-экономического развития страны могут решаться включением соответствующего показателя в план. Это очень точно описал в свое время первый председатель Госплана Г.М. Кржижановский. «Присматриваясь к программам, — писал он, — вы видите, что при составлении их безмолвно предполагается, что государственная власть обладает какой-то чудодейственной силой для удовлетворения потребностей в любых пропорциях. ...Все это в последнем счете придавало производственным программам характер *безответственных проектов*, составленных, быть может, с добрыми намерениями, но с хозяйственной точки зрения висящих в воздухе»².

А если это так, то, естественно, оценка результативности деятельности всех участников хозяйственной жизни (отраслей, предприятий, работников) должна основываться на выполнении и перевыполнении планового задания, в чем и заключался главный порок советской системы.

Оценка за план дестимулировала всех субъектов хозяйствования. Действительно, если выполнение плана является главным критерием получения денег и наград, то все оказываются заинтересованными в занижении своих возможностей, получении низких плановых заданий и завышении потребностей в ресурсном обеспечении выполнения плана. Эффективность производства, интересы потребителей становятся гораздо менее значимыми по сравнению с выполнением планового задания. Вся система начинает работать на показатель.

Оценка за план в качестве центрального элемента экономической системы принимала иногда карикатурные, а подчас и трагические формы. Классическим примером последнего является стремление руководства Рязанской области в 1959 г.

¹ Подробный анализ этого феномена см. в статье: *May B., Стародубровская И.* Плановый фетишизм: необходима политico-экономическая оценка // Экономические науки. 1988. № 4.

² Кржижановский Г.М. Сочинения. Т. 2. Проблемы планирования. М.; Л.: ОНТИ, 1934. С. 103.

получить все возможные награды за быстрое выполнение партийного лозунга об утробении производства мяса. Для решения этой задачи под нож пустили почти все стадо, имевшееся в хозяйствах области, а после этого стали закупать скот в других областях России и даже в Казахстане. Естественно, не обошлось без массовых приписок и махинаций. Результатом этой политики стало массовое уничтожение скота, в том числе чистопородного и маточного поголовья. Однако план был перевыполнен, за что первый секретарь обкома КПСС А.Н. Ларионов получил звание Героя Социалистического Труда. А меньше чем через год, когда вскрылись катастрофические результаты плановой вакханалии, он покончил жизнь самоубийством¹.

В свое время (примерно в 1940—1950-х годах), столкнувшись с таким феноменом, советские экономисты развели бурные дискуссии относительно правильных показателей, которые способны более точно отражать вклад предприятий, отраслей и отдельных работников и тем самым обеспечивать качественное повышение эффективности плановой системы. Какие только показатели ни предлагали, проводили разного рода эксперименты. И лишь позднее в работах ряда экономистов было сформулировано другое решение проблемы — дело не в подборе показателей, а в необходимости отказа от оценки за план². Это был существенный поворот в дискуссии, однако отказаться от оценки за план советская система оказалась неспособной в принципе: критерием должна была стать прибыль (или рентабельность), но последнее требовало уже перехода к рыночному ценообразованию, что при сохранении советской системы оказалось абсолютно невозможным³.

И вот теперь мы пытаемся возродить в какой-то мере оценку за выполнение плановых показателей. Особенно заметно это в дискуссиях при разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности отдельных ведомств. Предполагается, что они должны разрабатывать конкретные показатели, по достижению которых в дальнейшем будет оцениваться результативность их деятельности. Вот тут-то мы и попадаем в ловушку планового фетишизма.

Во-первых, практически невозможно найти показатель, который способен внятно и однозначно характеризовать достижение желательных результатов. Многие показатели, предлагаемые их разработчиками, или не поддаются однозначной интерпретации или могут дать весьма сомнительные результаты.

Скажем, в качестве ключевого показателя оценки эффективности скорой медицинской помощи предлагается использовать время, за которое приезжает «скорая помощь». Но открытым в таком случае остается вопрос о качестве медицинской помощи, которую может оказать приехавшая бригада. Даже вопрос о наличии в приехавшей бригаде врача автоматически не решается самим фактом приезда автомобиля.

Другой характерный пример представляет оценка эффективности службы наркоконтроля. Казалось бы, ее деятельность можно оценивать в том числе и по динамике объемов уничтожаемых посевов наркотических растений, скажем, конопли. Однако подлежащая оптимизации целевая функция в данном случае со-

¹ См.: Рязанские ведомости. 1998. 27 нояб. — <http://r-starina.chat.ru/3a.htm>

² См.: Либерман Е. О планировании промышленного производства и материальных стимулах его развития // Коммунист. 1956. № 11; Он же. План, прибыль, премия // Правда. 1962. 9 сент.; Немчинов В.С. Плановое задание и материальное стимулирование // Правда. 1962. 21 сент.

³ Советские дискуссии о совершенствовании планирования и хозяйственного механизма подробно рассмотрены в книге: May B.A. В поисках планомерности: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х — начала 60-х годов. М.: Наука, 1990.

вершенно неочевидна. Должен ли объем *уничтожаемых* посевов рasti или сокращаться? Понятно, что все зависит от соотношения с объемом *высеваемых* посевов — если разводят конопли больше, то надо добиваться еще большего роста объемов уничтожения посевов. Если же разведение конопли падает, то могут сокращаться и объемы деятельности соответствующих служб.

Во-вторых, итоговый показатель зависит от взаимодействия сложного комплекса факторов и предполагает наличие разных временных интервалов. Это приводит к последствиям двоякого рода.

С одной стороны, результаты проистекающих от предпринятых данной администрацией (отраслевой или региональной) усилий проявляются только с течением времени, причем заранее временные лаги, как правило, неизвестны. В результате усилия одной администрации могут проявиться с течением времени, т.е. уже при другой администрации. Примеров этого более чем достаточно и в экономической истории, и в современной хозяйственно-политической практике.

С другой стороны, только в советской экономике показатели должны были однозначно расти. При оценке же результативности действий ведомств и регионов однозначный тренд того или иного показателя можно задать далеко не всегда. Возвращаясь к тому же наркоконтролю, можно предположить, что до определенного момента объемы уничтожаемых посевов должны расти, а затем, в случае эффективности этой деятельности, начать падать в связи с абсолютным сокращением производства наркотических веществ.

Еще более опасно превращение плановых показателей в основу для принятия политических и административных решений. Известному советскому экономисту С.Г. Струмилину приписывают слова, якобы сказанные им в начале 30-х годов: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие». Эта фраза венчает острые и очень интересные дискуссии о перспективном планировании, которые велись на протяжении предшествующего десятилетия. Потом власть сказала: «Плану быть» — и указала, каким ему быть. План был объявлен законом, а почти все разработчики планов и спорщики о методологии планирования оказались в лучшем случае в тюрьме.

Увлечение плановыми разработками опасно и тем, что в его рамках внимание к количественной стороне дела неизбежно начинает доминировать над качественными изменениями в структуре экономики, в состоянии институтов. Типичный пример тому дают 1970-е годы. Тогда советская экономика неуклонно росла, хотя и невысоким темпом — порядка 3% в год, а западная стагнировала, причем еще и на фоне высокой инфляции. Советские экономисты и политики увлеченно говорили о наступлении нового этапа «общего кризиса капитализма», которому присущ невиданный ранее феномен — стагфляция. Западные экономисты тоже пессимистично вырабатывали концепции «нулевого роста». Но прошло совсем немного времени, и выяснилось, что в 1970-е годы на Западе через кризис накапливался потенциал для резкого рывка в постиндустриальное будущее, который, собственно, и нельзя было запланировать. А СССР, методично выполняя плановые задания, двигался к национальной катастрофе. Иными словами, выполнение плана может вести не только к всеобщему благополучию, но и к тяжелому кризису. (Собственно, приведенный выше пример из истории Рязанской области свидетельствует о том же.)

Наконец, долгосрочное планирование в современных условиях неотделимо от разработки моделей частно-государственного партнерства. Эта модная в настоящее время модель предполагает взаимодействие государственных и частных средств

при решении в том числе крупных народно-хозяйственных задач. Предполагается, например, что частный бизнес будет вкладывать средства в строительство предприятий, а государство — в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается¹. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

* * *

В заключение хотелось бы отметить следующее.

В начальный момент реализации экономической политики любой страны, осуществлявшей прорыв в своем развитии даже в индустриальных условиях, никто точно не знал, к каким результатам эта политика приведет в долгосрочной перспективе. И лишь по прошествии значительного времени можно было делать выводы об успехе или неудаче проводимых мероприятий. Иными словами, надо признать, что *лучшими специалистами по «экономическим чудесам» являются экономические историки будущего*. Если в прошлую эпоху «экономическое чудо» было феноменом не столько экономического прогноза, сколько экономической истории, то тем более это справедливо для современного общества.

¹ К тому же остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квазигосударственных) средств. (Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в статье: Флювбъерг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Обратим внимание, что в автор исследует в ней опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.)

May B.

Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия¹

1. Природные ресурсы и социально-экономическое развитие

Вопрос о роли природных ресурсов в обеспечении устойчивого экономического развития привлекает в последнее время повышенное внимание со стороны экономистов и политиков. При оценке перспектив развития той или иной страны достаточно типичным является указание на размеры ее территории и запасы природных ресурсов, причем, как правило, в положительном ключе: богатство природных ресурсов и обширность территории создают благоприятные условия для успешного социально-экономического развития. Однако у такого рода рассуждений в последние десятилетия существует одна особенность — все они касаются *потенциальных* возможностей роста, тогда как реальное положение данной страны часто оказывается гораздо менее впечатляющим.

Даже поверхностного взгляда на ход мирового экономического развития во второй половине XX в. достаточно, чтобы увидеть отсутствие очевидной связи между ресурсообеспеченностью и уровнем развития отдельных стран и регионов мира. Подавляющее большинство стран с высоким среднедушевым ВВП (страны Западной Европы, Япония) не может похвастаться богатством природных ресурсов². Это же наблюдается и при рассмотрении вопроса о роли природных ресурсов в решении задач догоняющего развития в современном мире. После Второй мировой войны страны Африки и Юго-Восточной Азии (ЮВА) находились на сопоставимом уровне экономического развития, причем перспективы «черного континента» казались тогда гораздо более благоприятными благодаря наличию богатейших ресурсов и относительной близости к европейским рынкам. Реальное же развитие событий оказалось прямо противоположным: Африка топталаась на месте и осталась регионом крайней бедности, тогда как страны ЮВА бурно раз-

¹ Первоначальный вариант данной статьи был опубликован в журнале «Россия в глобальной политике» (2005. Т. 3. № 1). Автор выражает искреннюю признательность В. Новикову за ценную помощь, оказанную при подготовке настоящей статьи.

² Очевидное исключение составляют собой США, Канада, Австралия и Норвегия, что будет прокомментировано ниже.

вивались и многие из них обеспечили заметное сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира.

В ряде работ, вышедших за последние два десятилетия, содержится статистический (корреляционно-регрессионный) анализ соотношения наличия природных ресурсов и уровня экономического развития, а также анализ механизмов их взаимодействия. С формальной точки зрения налицо значимая отрицательная корреляция между обилием природных ресурсов и социально-экономическим развитием страны¹.

Можно выделить ряд причин политического и социально-экономического характера, которые объясняют такого рода ситуацию.

Во-первых, значительные природные ресурсы обостряют желание политической и деловой элиты взять под свой контроль соответствующую природную ренту, что подрывает интерес к работе по повышению производительности труда, закрывает возможность проведения назревших экономических реформ. Налицо дестимулирование структурных реформ в направлении модернизации и диверсификации экономики — элита оказывается в этом просто незaintересованной.

Во-вторых, генерируемый природными ресурсами приток финансовых средств оказывает разлагающее влияние на правящую верхушку. С одной стороны, власть подвергается искушению популизмом — она может позволить себе экспериментировать с экономической политикой, принимать экзотические и безответственные решения, которые компенсируются обильными денежными вливаниями. Возникающая ситуация сродни пресловутой проблеме *moral hazard*, поскольку принимающие решения политики уверены в том, что риски будут все равно компенсированы деньгами. С другой — усиливаются риски коррупции, которая оказывается почти неизбежной, когда власть должна заниматься дележом природной ренты.

В-третьих, зависимость от природных ресурсов подталкивает к развитию однобокой (нередко монопродуктовой) экономики и особенно монопродуктового экспорта. Эффект «голландской болезни» приводит к торможению развития неэкспортных (в данном случае несырьевых) секторов экономики: экспорт обеспечивает приток в страну «дешевой» иностранной валюты, которая ведет к завышению курса национальной валюты, что подрывает конкурентоспособность отечественных производителей, ориентированных на внутренний рынок. Этот же процесс приводит к снижению инвестиционной активности со стороны как внутренних, так и иностранных инвесторов, поскольку импорт товаров оказывается более эффективным, чем их производство внутри страны. Естественно, импортозамещение в такой ситуации становится практически невозможным и экономика данной страны оказывается в сильной зависимости от колебания цен на товары своего экспорта².

¹ Karl T. The Paradoxes of Plenty: Oil Boom and Petro-States. Berkley, CA: University of California Press, 1977; Sachs J., Warner A. Natural resource abundance and economic growth // NBER Working Paper Series. N 5398. Cambridge MA, 1998; Isham J., Woolcock M., Pritchett L., Busby G. The Varieties of Rentier Experience: How Natural Resource Endowments Affect the Political Economy of Economic Growth. Mimeo, 2002; Gylfason Th., Zoega G. Natural resources and Economic Growth: The Role of Investment. L.: CEPR, 2001.

² Строго говоря, «голландская болезнь» может возникать и при диверсифицированном экспорте, приводя к разрыву между интересами экспортных и ориентированных на внутреннее потребление отраслей. Однако эта ситуация характерна для более развитых стран и не имеет прямого отношения к ситуации с изобилием природных ресурсов.

В-четвертых, серьезные риски возникают для политического развития общества. Обилие природных ресурсов является серьезным ограничителем на пути политической демократизации данной страны. Косвенно в пользу этого утверждения свидетельствует тот факт, что подавляющее большинство ресурсобогатых стран никогда не были демократическими. Механизм такого развития ситуации вполне понятен. Обилие природной ренты, как было отмечено выше, препятствует экономическому росту, т.е. достижению такого уровня экономического развития, который необходим для формирования устойчивых демократических институтов¹. Особенno это касается тех стран, где подавляющая часть доходов государственного бюджета концентрированно зависит от одного источника — как правило, от доходов от экспорта одного вида сырья (например, нефти). Контроля за этим ресурсом оказывается достаточно для удовлетворения потребностей власти и обеспечения социальной стабильности в обществе. Такая ситуация на практике позволяет игнорировать другие источники доходов, оставляя налоговую систему страны в неразвитом состоянии. Отсутствие зависимости власти от налоговых поступлений фактически дает возможность игнорировать политические требования общества, обусловливая возникновение очень своеобразного «общественного договора»: мы не берем у вас налогов, а вы не требуете политических прав и контроля за использованием бюджета. Именно так обстоят дела в абсолютных монархиях Персидского залива. Как замечал в связи с этим С. Хантингтон, «тезис “нет налогов без представительства” являлся политическим лозунгом, тогда как тезис “нет представительства без налогов” отражает политические реалии»².

Наконец, *в-пятых*, по утверждению ряда исследователей, существует количественно фиксируемая негативная взаимосвязь между наличием природных ресурсов и вниманием властей к развитию образования своих граждан. Сырьевые сектора в общем предъявляют более низкие требования к квалификации рабочей силы, а потому доминирование этих секторов в экономике страны снижает спрос на образовательные услуги, что может иметь весьма опасные долгосрочные последствия³.

Дополнительная опасность возникает, когда на страну неожиданно обрушивается поток рентных доходов, генерируемых скачком цен на соответствующие ресурсы. Если правительство воспринимает вновь открывшийся источник доходов как устойчивый, не подверженный в будущем колебаниям, то начинается подстройка экономики под новую конъюнктуру. В надежде на стабильное поступление в будущем обильных доходов начинают развиваться разного рода инвестиционные и социальные программы, как правило, при активном государственном участии. Возникают амбициозные политические проекты, нацеленные на внешнеполитическую экспансию. Более того, стремясь максимально воспользоваться открывшимися возможностями, государство начинает активно заимствовать дополнительные ресурсы внутри и вне страны. В результате, несмотря на обильный

¹ Взаимосвязь формирования демократической системы с достижением определенного уровня экономического развития и благосостояния населения посвящена обширная литература. См., например: Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics. N.Y.: Doubleday, 1960; Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and L.: University of Oklahoma Press, 1991; Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. and N.Y.: Routledge, 1997; May B. Экономические реформы сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999. Гл. 2.

² Huntington S.P. The Third Wave... Р. 65.

³ См.: Гильфасон Т. Природа, энергия и экономический рост // Экономический журнал ВШЭ. 2001. Т. 5. № 4. С. 473—474.

приток денег, финансовое положение страны не только не улучшается, но даже существенно ухудшается (хроническими становятся бюджетные дефициты, растет госдолг).

Словом, через какое-то время страна сталкивается с двоякого рода трудностями. С одной стороны, она оказывается вовлеченной в серию сложных и неэффективных проектов экономического и политического характера. Хозяйственные проекты зачастую оказываются неэффективными, поскольку разрабатывались без должной коммерческой и технической проработки — расчет на обилие «дешевых» денег не способствует серьезному анализу затрат и результатов. Параллельно страна оказывается втянутой во внешнеполитические авантюры, которые также были начаты под воздействием головокружения от денежного изобилия.

С другой стороны, происходит трансформация социально-экономической структуры под новую, благоприятную конъюнктуру. Расчет на обилие «дешевых» денег позволяет забыть об эффективности других секторов, поскольку недостатки внутреннего производства всегда можно компенсировать импортом. Внутренние производители начинают деградировать, а то и сворачивать свои производства, что до поры до времени не заботит власти, увлеченные ростом, основанным на сверхходах от экспорта сырья.

Когда же источник средств вдруг исчезает (например, из-за изменения конъюнктуры цен), в стране начинается полномасштабный кризис. Ведь за предшествующие годы (или десятилетия) изобилия из-за совершившихся структурного и бюджетного маневров экономика страны оказывается серьезно разбалансированной. Таким образом, структурная подстройка экономики под благоприятную конъюнктуру цен на природные ресурсы становится источником серьезных, а в ряде случаев системных кризисов.

Такого рода проблемы в последние десятилетия наглядно прослеживаются при анализе экономико-политических процессов в связи с колебаниями цен на нефть, начатых нефтяным кризисом 1973 г. В ряде стран — экспортёров нефти за десятилетие благоприятной конъюнктуры произошла перестройка экономической системы, за чем последовали тяжелые кризисы. Наиболее наглядный пример такого развития событий дают Мексика, СССР и шахский Иран.

На рубеже 1970 — 1980-х годов цена на нефть достигала 90 долл. за баррель (в пересчете на современный курс) и казалось, что экспортёры нефти нашли простой способ решения всех своих проблем. Президент Мексики Хосе Лопес Портилло тогда не без гордости заявил: «Нашей главной задачей является управление ростом благосостояния». Советские вожди активно проводили политику «нефть в обмен на продовольствие», активно закупая за нефтедоллары ширпотреб, продукты питания и оборудование, в том числе для расширения добычи нефти и газа. В Мексике политика «администрирования изобилия» (также термин Портилло) предполагала резкое повышение темпов экономического роста и экономической самостоятельности страны через развитие госсектора. Стали быстро развиваться разного рода инвестиционные программы, темпы роста возросли с 3—4% (1975—1977 гг.) до 8—9% (1978—1981 гг.), а среднегодовой рост инвестиций составлял 16%. Бюджет оставался дефицитным, поскольку в ожидании будущих доходов правительство не считалось с этим параметром, причем по мере продолжения нефтяного бума дефицит бюджета не сокращался, а нарастал. Ситуация начала ухудшаться с изменением тренда нефтяных цен в начале 1980-х годов: ВВП стал демонстрировать отрицательные темпы, песо было девальвировано более чем на 40%, внешний долг вырос с 40 млрд долл. в 1979 г. до 97 млрд долл. в 1985 г., резко

ускорилось «бегство» капитала, золотовалютные резервы упали до 1,8 млрд долл. Если в первые годы его правления на Портилло возлагали большие надежды как внутри страны, так и за рубежом, то к исходу президентского шестилетия его обвиняли в «растранжировании нефтяных доходов страны, экстравагантных внешних заимствованиях, раздувании бюджетных расходов». После отставки Портилло вынужден был уехать из страны, а когда он скончался (в начале 2004 г.), то не был удостоен принятых в таком случае государственных похорон.

История СССР достаточно хорошо нам известна и не нуждается в комментариях¹. Советское руководство после непоследовательных попыток реформирования экономики в 1965—1972 гг. смогло полностью отказаться от реформ и обеспечивать устойчивые (хотя и невысокие) темпы экономического роста и социальную стабильность путем наращивания экспортного энергоресурсов. Снижение цен на нефть и нарастание бюджетного дефицита подтолкнуло М. Горбачева и его коллег к решительным мерам по ослаблению сырьевой зависимости, получившим наименование «ускорение». Однако желание повысить темпы роста привело через 2 года к разбалансированию экономической системы, а затем и к ее распаду².

Иран — еще одна страна, режим которой первоначально выиграл от роста нефтяных доходов, а затем потерпел полное фиаско. Причем в Иране крах произошел на пике нефтяной конъюнктуры, а не в результате ее ухудшения. Ключевым фактором дестабилизации здесь стала ускоренная модернизация, которая проводилась шахским правительством, но которая в значительной мере оказалась модернизацией сверху, не имевшей глубоких корней в развитии всей экономической и социальной жизни страны. В результате напряженность в обществе стала резко нарастать, и в конце 1970-х годов последовал взрыв «исламской революции».

Несомненно, перечисленные факторы и обстоятельства не являются абсолютными. Известен ряд примеров ресурсобогатых стран с очень высоким уровнем экономического развития. Главное, разумеется, не природные ресурсы сами по себе и качество экономической политики, а то, что обилие природных ресурсов при определенных обстоятельствах становится барьером для выработки и реализации осмыслинной, эффективной экономической политики³. Существуют специфические обстоятельства, которые могут как бы нейтрализовать негативное влияние природных ресурсов. Их учет может не только объяснить исключения, но и способствовать выработке политики, ориентированной на снижение нега-

¹ Подробнее см.: Стародубровская И.В., May В.А. Великие революции. От Кромвеля до Путина. 2-е изд.; Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире. С. 341—345.

² Впрочем, у правительства 1970-х годов было хотя бы то оправдание, что к тому времени практически отсутствовал прецедент значительного снижения цен на нефть. В настоящее время ситуация существенно иная: практика показала, что цены на основные товары российского экспорта могут как расти, так и падать и что их динамика непредсказуема. Ответственная экономическая политика должна принимать эти факторы во внимание. Однако, как будет показано ниже, кризисы, возникшие в результате ресурсоориентированной политики, можно проследить и в экономической истории прошлого. Хотя, разумеется, речь неизбежно должна идти о ресурсах топливно-энергетического комплекса.

³ «Имеющийся опыт, по-видимому, свидетельствует о том, что значительное природное богатство при отсутствии продуманного управления в долгосрочной перспективе замедляет экономический рост. Надо признать, что в краткосрочной перспективе оно позволяет повысить благосостояние, и иногда весьма значительно, но в итоге, как представляется, оно снижает темпы экономического роста», — писал один из наиболее видных исследователей этой проблемы, Т. Гильфасон. (Гильфасон Т. Природа, энергия и экономический рост. С. 465.)

тивного влияния природного изобилия на социально-экономическое развитие страны.

Во-первых, важную роль играет характер имеющихся ресурсов с точки зрения возможности монополизации контроля над ними. Обилие природных ресурсов, которые «разбросаны» по стране и не поддаются монополизации со стороны государства, не становится серьезным препятствием для экономического развития. П. Сутела, аргументируя эту точку зрения, приводит пример Норвегии, чье благосостояние изначально основывалось на обилии рыбных ресурсов, и прежде всего трески. Однако треска, в отличие от углеводородов, существовала в различных регионах страны, не требовала для своей добычи значительных инвестиций, а также не давала возможности государству ни жестко контролировать доступ к ее добыче, ни накапливать этот ресурс в своих руках для последующей реализации. В результате практически любой норвежец мог заняться рыболовным бизнесом, что создавало основу для экономической (а значит, и гражданской) свободы в отношениях с властью. «Таким образом, вопрос не в том, богата ли страна природными ресурсами или нет, а в том, являются ли эти ресурсы естественной основой для возникновения олигархии и автократии из-за их высокой концентрации, или они служат естественной основой для создания демократии и равенства в результате их широкого распространения»¹.

К этому надо добавить степень диверсификации природных ресурсов. Наличие природного разнообразия и отсутствие явных экономических предпочтений отдельным видам ресурсов создают основу для конкуренции различных производителей, а также для диверсификации экономики, для недопущения формирования монопроприetaryной экономики или монопродуктового экспорта. Диверсификация контроля за природными ресурсами, несведение этого контроля к государственному становятся важным фактором устойчивого экономического развития, а затем и политической демократизации². Аналогичные выводы можно сделать, скажем, в отноше-

¹ Сутела П. Это сладкое слово — конкурентоспособность // Хелантера А., Оллус С.-Э. Почему Россия не Финляндия: Сравнительный анализ конкурентоспособности. М.: ИЭПП, 2004. С. 12. «Добыча углеводородов сконцентрирована на определенной территории, поэтому ее легко контролировать и монополизировать. В этом кроется причина того, почему добыча этого природного сырья является основой для процветания олигархии и автократии. Треска была широко распространена во фьордах, что делало практически невозможным контроль и установление монополии на ее вылов. Так как это еще и скоропортящийся товар, то даже наиболее воинственные короли викингов задумались бы, прежде чем пытаться сосредоточить в своих руках всю рыбную ловлю в стране. Треска не сделала Норвегию богатой, но ее добыча повысила материальное благосостояние населения» (там же).

² «Демократия — это правление многих, автократия — это правление нескольких. Концентрация властных ресурсов ведет к автократии, распределение ресурсов власти ведет к демократии. Можно выдвинуть гипотезу: демократия возникает при том условии, когда ресурсы, необходимые для осуществления власти, распространены в обществе настолько широко, что ни одна группа более не способна подавлять конкурентов и тем самым обеспечивать свою гегемонию» (Vanhanen T. Prospects for Democracy. Р. 24).

Весьма близки к этой позиции и взгляды М. Олсона, по мнению которого «автократия оказывается отброшенной и демократия утверждается в истории тогда, когда почему-либо возникает патовая ситуация в балансе власти, то есть складывается такое распределение сил и ресурсов, которое делает невозможным для одного из лидеров или группы оказаться более мощной, чем все остальные... Если данная теория верна, тогда верными являются и исследования, согласно которым демократия возникает в определенных исторических условиях и при таком распределении ресурсов, которое делает невозможным для какого-то одного лидера или группы присвоить власть» (Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // American Political Science Review. 87. 1993. N 3).

нии лесных или сельскохозяйственных ресурсов. Богатые природными ресурсами США XIX в. являются наглядным примером такого развития.

Во-вторых, важное значение имеет уровень политического развития в момент появления изобилия природных ресурсов. Бывают случаи (довольно редкие), когда это изобилие обрушивается на страну, уже находящуюся на очень высоком уровне экономического развития, т.е. обладающую полным набором институтов, характерных для современной демократии. Иными словами, речь идет о странах, где политическая система общества является высокоразвитой и обеспечивает прозрачность процедур выработки и принятия государственных решений относительно использования ресурсов, уровень коррупции близок к нулю, а экономика является диверсифицированной и высокоэффективной. Таковы, например, Великобритания и особенно Норвегия, которые неожиданно стали богаты углеводородами после открытия соответствующих месторождений в Северном море. Эти страны смогли более или менее адекватно справиться с внезапно возникшим потоком ресурсов, не допустив экономического торможения и деградации. Однако даже в этом случае правительенная политика подвергается серьезному испытанию популизмом и в среднесрочной перспективе, как свидетельствует опыт Норвегии последних 20 лет, растет вероятность снижения качества экономической политики, находящейся под давлением разного рода лоббистов¹.

В-третьих, экономическое развитие при наличии обилия природных ресурсов может наблюдаться в абсолютных монархиях. Поскольку государственный бюджет здесь практически тождествен бюджету правящей династии, а забота о будущих поколениях имеет вполне конкретного адресата, власти оказываются более способными принимать долгосрочные и эффективные решения, нацеленные в том числе и на повышение благосостояния всей страны. Впрочем, подобного рода режимы в современном мире исключительно редки, да и принимаемые ими решения, как показывает практика монархий Персидского залива, оказываются не столь уж эффективными в долгосрочном плане. Хотя, подчеркнем, текущее благосостояние своих стран они обеспечить вполне способны.

Вышеприведенные рассуждения проводились преимущественно на основе материалов второй половины XX в. Однако было бы неверно ограничивать сделанные выводы исключительно современной эпохой. Большинство проблем экономической политики имеют конкретно-исторический характер, т.е. должны рассматриваться с учетом конкретных обстоятельств и прежде всего уровня технологического развития данного общества (или на языке марксизма — с учетом уровня развития производительных сил). Однако имеются и некоторые общие проблемы, сталкиваясь с которыми правительства разных стран и эпох ведут себя в общем похоже, предпринимая схожие шаги и делая схожие ошибки. К таким явлениям относится и испытание обильным притоком природных ресурсов, особенно когда эти ресурсы приходят неожиданно и накладываются на политические амбиции данной страны².

¹ Hoj J., Wise M. Product Market Competition and Economic Performance in Norway // OECD Economic Department Working Paper. N 389. Р.: OECD, 2004.

² Другой пример схожести политики разных стран дают полномасштабные революции. Как нам было показано в другой работе (см.: Стародубровская И.В., Май В.А. Великие революции: от Кромвеля до Путина. 2-е изд.), революционные правительства разных стран и эпох реагируют на экономические и политические вызовы революционной эпохи очень схоже, прибегая к одним и тем же инструментам.

2. Испания XVI–XVII вв.: американское золото и крушение сверхдержавы

В XVI в. Испания была одним из наиболее сильных государств Европы, а значит, и всего мира. После объединения Кастилии и Арагона быстро расширились владения, управляемые испанской короной. К середине века власть Карла I (годы правления 1516—1556) распространялась на значительную часть Иберийского полуострова, а также на Нидерланды, Сардинию, Сицилию и всю Италию к югу от Рима, на владения Габсбургов в Восточной Европе, а также на недавно открытые земли в Америке. Это была мощная империя, имевшая явный потенциал для дальнейшего наращивания своей мощи. Страна имела сильную армию (включая лучшую в Европе пехоту), флот, обширные династические связи с основными королевскими домами Старого Света. На повестке дня стоял вопрос о возникновении новой крупной империи, чему способствовало и избрание в 1519 г. испанского короля императором Священной Римской империи под именем Карла V. Словом, речь шла о создании сверхдержавы в полном смысле этого слова — страны со значительными территориальными владениями, с мощными вооруженными силами, с интересами, далеко выходящими за рамки своей части света. Помимо стремления к территориальным захватам деятельность испанских монархов имела сильно выраженный мессианский характер — подавление мусульманства и протестантизма, объединение всей католической Европы.

Казалось, что и экономические факторы способствуют такому развитию событий. Экономическое благополучие той эпохи было связано преимущественно с сельским хозяйством. В этой сфере Испания занимала лидирующие позиции в садоводстве и овцеводстве, а последнее создавало базу для развития текстильной промышленности. К этому надо добавить высокий уровень экономического развития (сельского хозяйства и некоторых отраслей промышленности) в испанских Нидерландах, наличие значительных запасов полезных ископаемых в подконтрольной Испании Центральной Европе (железо, медь, олово, серебро).

Однако главный источник укрепления экономической и политической мощи формируемой империи должны были составить драгоценные металлы, попавшие в Испанию благодаря открытию Америки и началу освоения ее природных богатств. Казалось даже, что страна столкнулась с двойным везением: с одной стороны, только что открытые земли оказались богатыми денежным металлом, тем более что незадолго до этих событий в Европе произошло удешевление серебра, вызванное естественное падение цен на другие товары, с другой — как раз к этому времени были получены новые технологические способы получения серебра, что значительно удешевляло его добычу в Новом Свете¹.

В результате с самого начала XVI в. из Нового Света стали поступать золото и серебро, объемы поставок которых достигли значительных масштабов во второй половине 1530-х годов. (Динамика доходов от импорта драгметаллов отражена в табл. 1.) Нетрудно заметить, что деньги попадали как непосредственно в распоряжение Короны (государственного бюджета в соответствии с современной терминологией), так и в еще большей мере в частные руки. Последние, естественно, также способствовали обогащению страны и ее бюджета (через налоги, доходы от чеканки монеты и т.п.).

¹ Hamilton E.J. American Treasure and the Price Revolution in Spain, 1501–1650. Cambridge, MA, 1934. P. 34.

Таблица 1

**Покупательная способность денег Испании,
тыс. песо**

Период	Общий объем импорта драгметаллов	Объем импорта драгметаллов короной	Сводный индекс цен (1580 г. — базовый), %	Покупательная способность драгметаллов короны
1503—1505	371	97	37,5	261
1506—1510	816	213	43,24	494
1511—1515	1 195	313	39,78	787
1516—1520	993	260	41,91	620
1521—1525	134	35	49,09	71
1526—1530	1 038	272	52,8	514
1531—1535	1 650	432	53,23	812
1536—1540	3 937	1 350	55,76	2 422
1541—1545	4 954	757	59,45	1 274
1546—1550	5 508	1 592	66,68	2 388
1551—1555	9 865	3 628	70,75	5 128
1556—1560	7 998	1 568	77,98	2 011
1561—1565	11 207	1 819	89,81	2 025
1566—1570	14 141	3 784	91,53	4 134
1571—1575	11 906	3 298	99,18	3 325
1576—1580	17 251	6 649	99,61	6 675
1581—1585	29 374	7 550	108,15	6 981
1586—1590	23 832	8 043	110,52	7 277
1591—1595	35 184	10 023	114,32	8 767
1596—1600	34 428	10 974	129,01	8 506
1601—1605	24 403	6 519	140,65	4 365
1606—1610	31 405	8 549	132,69	6 443
1611—1615	24 528	7 212	127,34	5 664
1616—1620	20 112	4 347	132,06	3 292
1621—1625	27 010	4 891	127,76	3 828
1626—1630	24 954	4 618	131,85	3 503
1631—1635	17 110	4 733	132,60	3 570
1636—1640	16 314	4 691	130,1	3 608
1641—1645	13 763	4 543	126,01	3 685
1646—1650	11 770	1 665	138,01	1 206

Источник. Flynn D.O. Fiscal crisis and the decline of Spain (Castile) // The Journal of Economic History. Mar. 1982. Vol. 42. P. 142.

Именно американское золото должно было стать первоосновой политической экспансии, источником достижения испанскими монархами амбициозных политических целей. Возможно даже, что в открывшемся источнике несметных богатств Карл I увидел благословение свыше своей католической миссии.

Логика борьбы за создание сверхдержавы с неизбежностью вела к обострению внешнеполитической ситуации и втягивала корону в военные действия по разным направлениям: Испания погрузилась в серию длительных войн в различных регионах Европы. Карл I воевал с турками в Средиземноморье и в Центральной Европе, с протестантами в Германии, с Францией за гегемонию в католическом мире и с другими странами. Эта политика была продолжена и его преемниками — Филиппом II (1558—1598 гг.), Филиппом III (1598—1621 гг.) и Филиппом IV (1621—1665 гг.). Несмотря на потерю германской короны, при Филиппе II, в 1580-х годах, империя достигла наивысшего могущества и максимальных территориальных владений. Однако за это пришлось вести бесконечные войны, продолжавшиеся в течение десятилетий (Восьмидесятилетняя война в Нидерландах, Тридцатилетняя война в Европе, столкновения с Францией, Англией и в других частях Европы).

Широкие военные действия, не прекращавшиеся в течение почти полутора веков, потребовали колоссальных бюджетных расходов. Создание сверхдержавы вообще является дорогим предприятием. А применительно к рассматриваемому периоду возникло и еще одно, дополнительное обстоятельство: именно тогда начались процессы удорожания войн, связанные с переходом от рыцарской конницы к широкому применению огнестрельного оружия¹.

Серебро и золото создавали, как казалось поначалу, основу устойчивого финансирования страны в условиях металлического обращения. Приток драгоценных металлов означал резкое увеличение денежной массы, с одной стороны, и бюджетных ресурсов правительства — с другой. Наличие мощного денежного потока позволило власти длительное время не обращать внимания на экономическую ситуацию в стране, на формирование современной для своего времени налоговой и бюджетной политики.

Как это будет неоднократно повторяться в будущем в ресурсобогатых странах, экономическая политика испанского правительства оказалась в этих условиях поразительно близорукой. Отсутствовала долгосрочная экономическая политика, которая обеспечивала бы стимулирование производства. Принимавшиеся разрозненные меры были ориентированы преимущественно на то, чтобы снимать социальное напряжение внутри страны и получать дополнительные бюджетные доходы. Попытки регулирования цен, передача монополий на торговлю и производство важных товаров, высокие и несправедливые налоги, сохранение таможенных барьеров внутри страны — таковы основные элементы экономической политики испанской короны, которые уже в XVI в. выглядели довольно старомодно.

Скажем, рост цен на зерно попытались компенсировать госрегулированием цен, а когда это привело к дефициту зерна — решили стимулировать импорт, что окончательно разрушило внутреннее производство и на несколько столетий превратило страну в импортера зерна. Похоже обстояли дела и с производством тканей.

Архаичной оставалась налоговая система, а уровень налогов был одним из самых высоких в Европе. Хотя примерно 97% земель принадлежало аристократии и

¹ Nef J.U. War and Human Progress. An Essay on the Rise of Industrial Civilization. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950.

церкви, прямые налоги взимались с крестьянства, ремесленников и торговцев. Причем ряд налогов взимался аристократией, которая затем передавала полученные средства короне. Поэтому налоговая база оказывалась достаточно узкой, а налоговая система — неэффективной с точки зрения получения бюджетных доходов и имела исключительно фискальный характер, подавляя, а не стимулируя развитие экономики. Между различными частями империи (и даже внутри Иберийского полуострова) сохранялись таможенные барьеры, что мотивировалось отчасти фискальными соображениями, а отчасти отсутствием интереса властей к изменению сложившихся традиций. На территории страны имели хождение разные валюты, что превращало конвертацию в крайне болезненную внутреннюю (а не внешнюю) проблему.

Между тем со временем выяснилось, что обильный приток драгметаллов создает серьезные финансовые, а затем и *политические проблемы*.

Проблема первая. Возрастание потребности в деньгах происходило быстрее роста доходов короны от своих заокеанских владений. Следовательно, стала расти напряженность государственного бюджета и начал увеличиваться государственный долг. Таким образом, несмотря на обилие денежных ресурсов, страна столкнулась с ситуацией устойчивого бюджетного дефицита. А ведь этот феномен не был характерен для предшественников Карла I: хотя они иногда и заимствовали денежные средства, но, как правило, для решения конкретных задач и лишь временно. Теперь бюджетный дефицит стал проблемой хронической.

Механизм раскрутки финансового кризиса достаточно очевиден. С одной стороны, наличие обширных запасов серебра и золота позволяло короне заимствовать в любых масштабах, поскольку сохранялась уверенность в возможности оплатить в будущем любые долги. С другой — кредиторы также легко давали деньги под залог будущих поступлений металла (и под ростовщические проценты). Возникает ситуация, схожая с описываемым в современной литературе термином *moral hazard*, когда экономический агент может не особенно серьезно относиться к принимаемым решениям.

В результате задолженность короны стала быстро расти. В первой половине 1570-х годов расходы бюджета в полтора раза превышали доходы, причем значительные суммы шли на покрытие старых долгов. Например, только в 1575 г. на оплату старых долгов было потрачено 36 млн дукатов, что составляло эквивалент 6-летних доходов. При доходах короны 13 млн дукатов в 1577 г. ее накопленный долг в 1582 г. составлял 80 млн дукатов. По некоторым данным, 2/3 долговых выплат шло только на погашение процентов по кредитам в 1598 г. (год смерти Филиппа II). В дальнейшем долг продолжал расти, достигнув в 1667 г. запредельной для того времени суммы 180 млн дукатов¹.

Проблема вторая — инфляция. Возникает своеобразная ловушка: обилие денежных металлов не только дает в руки властей большие денежные ресурсы, но и снижает покупательную способность единицы драгметалла (рис. 1). Стала раскручиваться инфляция, что, в свою очередь, сокращало доступные короне доходы.

¹ Parker G. Spain, Her Economies and the Revolt of the Netherlands 1559—1648 // Past and Present. 1970. N 49. P. 86; *Idem*. War and Economic Change: The Economic Costs of the Dutch Revolt // Parker G. (ed.). Spain and the Netherlands, 1559—1659. Glasgow, 1979; Braudel F. The Mediterranean and the Mediterranean World in Age of Philip II. N.Y., 1972. Vol. 1. P. 533; Koenisberger H.G. The Empire of Charles V in Europe // The New Cambridge Modern History. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 1958. P. 312.



Источник. Flynn D.O. Fiscal crisis and the decline of Spain (Castile) // The Journal of Economic History. Mar. 1982. Vol. 42. P. 142.

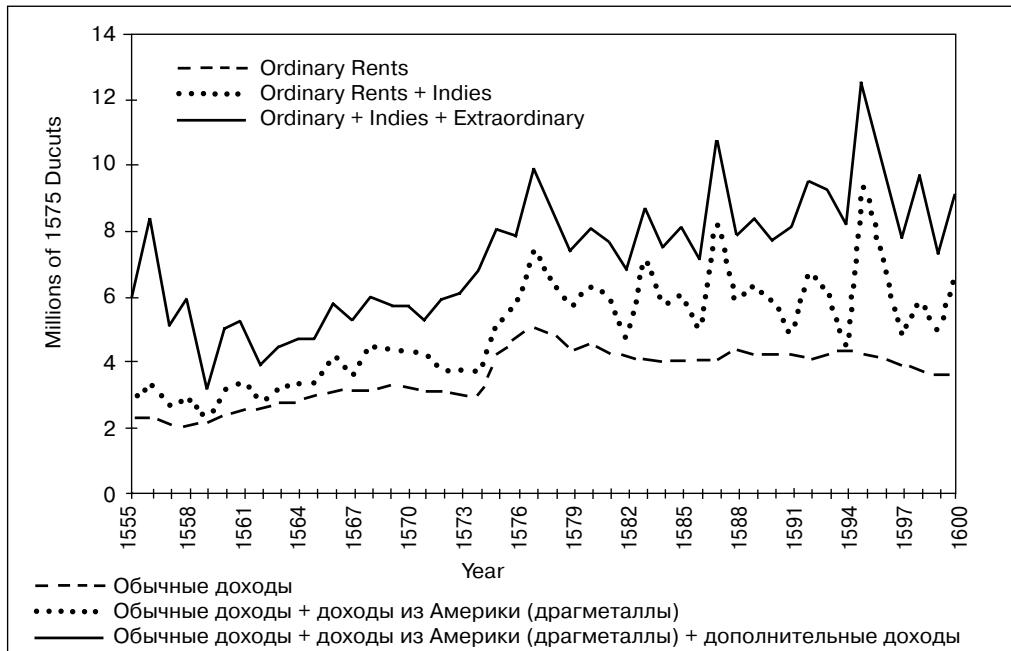
Рис. 1. Рост уровня цен в Испании в XVI веке

Поскольку инфляция была еще малоизвестным явлением в Западной Европе, значительная часть доходов казны (равно как и других экономических агентов) устанавливалась в абсолютных величинах. Соответственно со временем (во второй половине XVI в.) стали падать традиционные бюджетные доходы, зафиксированные в абсолютных суммах (рис. 2). В течение какого-то времени выпадающие доходы могли компенсироваться притоком американского золота и серебра, хотя, как выяснилось позднее, этого было недостаточно для создания устойчивой финансовой базы для амбициозной политики испанских властей. Однако уже во второй половине XVI в. испанский бюджет сводится, как правило, с дефицитом (рис. 3).

Кроме того, поскольку Испания по понятным причинам должна была принять на себя первый удар обесценения металлических денег, конкурентоспособность испанских производителей должна была снижаться — их товары должны были стоить в «звонкой монете» больше, чем в других странах. Возникал эффект сродни «голландской болезни», хотя его роль была, по-видимому, не столь значительна, как в условиях современных глобальных рынков¹.

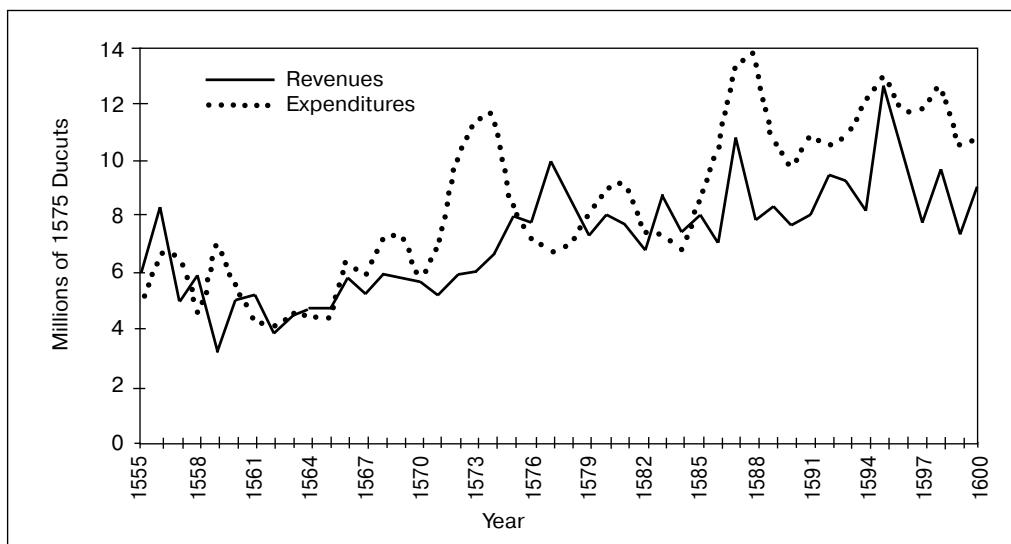
Третья проблема непосредственно вытекала из двух предыдущих — экономика и политика империи оказались «подстроеными» под сложившуюся конъюнктуру валютных доходов, что сделало Испанию крайне уязвимой в двух отношениях: с одной стороны, обнаруживается политическая и коммерческая уязвимость перед кредиторами, которые хорошо знают, что корона уже не сможет выжить без их лояльности, и потому получают инструмент для шантажа, с другой — уязвимость перед внешними шоками, т.е. обостряется зависимость политической и экономической ситуации в стране перед конъюнктурными колебаниями.

¹ На этот эффект обращал внимание еще Э. Гамильтон, объясняя повышением цен и издержек в Испании падение не только собственно экспорта, но и судостроения и мореплавания (см.: Hamilton E.J. The Decline of Spain // Economic History Review. 1938. Vol. 8. N 2. P. 177).



Источник. Conklin J. The theory of sovereign debt and Spain under Philip II // The Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No 3. P. 483—513.

Рис. 2. Структура и размер доходов испанской короны во второй половине XVI в.



Источник. Conklin J. The theory of sovereign debt and Spain under Philip II // The Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No 3. P. 483—513.

Рис. 3. Соотношение расходов и доходов испанской короны во второй половине XVI в.

Испания получала иностранные займы под высокий процент у финансового картеля, управляемого генуэзцами, а также у немецких, фланандских и испанских банкиров. В качестве обеспечения выступали как доли в очередном грузе серебра, так и отдельные налоговые статьи, а банкиры также получали права на обслуживание финансовых трансакций короны, в том числе монополию в сфере международных денежных переводов и обмена валют. В государстве, чьи земли были разбросаны по всей Европе, эта функция была исключительно важна не только в экономическом, но и в политическом и военном отношениях. Поскольку разные части империи имели в обороте разные валюты, стабильность денежных переводов была жизненно необходима для поддержания политической стабильности. Еще более важным было осуществление финансовых трансакций для оплаты войн, которые постоянно вели испанские государи. Словом, некорректное поведение должника приводило к отказу кредиторов осуществлять денежные переводы с понятными негативными последствиями.

Уже в середине XVI в. остро проявилась зависимость положения страны от притока американской валюты. Стоило во второй половине 1550-х годов сократиться поступлениям драгметаллов в казну, как последовал первый дефолт короны в 1557 г., а за ним и второй в 1560 г. Первому дефолту предшествовал невиданный политический дефолт: Карл I, понимая, по-видимому, остроту и системный характер нараставших проблем, отрекся в 1556 г. от престола после 40 лет пребывания у власти.

По данным табл. 1 можно сделать и еще одно любопытное наблюдение: хотя приток драгметаллов сократился в 1556—1560 гг. более чем вдвое по сравнению с предыдущим пятилетием, его величина была сопоставима с поступлениями чуть более ранних периодов (конца 1540-х годов и ранее). Однако за 15—20 лет произошли серьезные изменения монетарного и структурного характера. С одной стороны, из-за инфляции снизилась покупательная способность американских доходов, а с другой — по мере развития экспансиионистских проектов короны все более усиливалась ее зависимость от новых финансовых вливаний.

К концу XVI столетия Испания попадает в полную зависимость от положения дел на американских рудниках. Страна, имевшая ранее достаточно устойчивую финансовую систему, начинает регулярно объявлять дефолты — после 1557 и 1560 гг. они происходили в 1575, 1596, 1607, 1627, 1647, 1653 и 1680 гг.¹ Какое-то время (при Филиппе II) Испания еще продолжает расширяться, под ее властью оказывается и Португалия с ее огромными восточными колониями. Однако начинаются военные поражения, одно из самых тяжелых — разгром Непобедимой армады в 1588 г. За финансовым кризисом следует денежный: не имея бюджетных ресурсов, Филипп III и Филипп IV начинают прибегать к «порче валюты», сокращая количество драгоценного металла в некоторых монетах². Естественно, это дает лишь краткосрочный эффект для бюджета, но никак не может предотвратить общую деградацию страны. XVII век стал временем неуклонного ослабления экономики и превращения Испании во второразрядную страну³.

Несмотря на нараставший ком проблем, наследники Карла I продолжали курс, в котором доминировали имперские и мессианские цели, и игнорировали задачу

¹ Камерон Р. Краткая экономическая история мира от палеолита до наших дней. М.: РОССПЭН, 2001. С. 170.

² Motomura A. The Best and Worst of Currencies: Seigniorage and Currency Policy in Spain, 1597—1650 // The Journal of Economic History. 1994. Vol. 54. N 1.

³ Hamilton E.J. The Decline of Spain. P. 169—170.

создания благоприятных условий для экономического развития. Усиливалось отставание Испании от других европейских государств, выходящих на ведущие позиции в мире (Нидерланды, Англия, Франция). Доходы от природных богатств (тождественные в данном случае «дешевым» деньгам) сделали свое дело — первоначально создали иллюзию политической и экономической вседозволенности, способствовали трансформации государственных потребностей под новый уровень доходов, а затем привели к тяжелому кризису¹, который продолжался в Испании на протяжении следующих четырех веков.

Подведем итог сказанному. Кризис Испанской империи был результатом не только и не столько завышенных амбиций, сколько непродуманной и неэффективной экономической и бюджетной политики.

Во-первых, сами завышенные политические амбиции были отчасти спровоцированы мощным потоком «дешевых» денег, нарастание которого шло рука об руку с активизацией усилий по созданию империи.

Во-вторых, экономические проблемы были порождены не столько войной, сколько неэффективной политикой. Истории хорошо известны случаи, когда страны достаточно успешно выдерживали тяжелые и длительные войны, не доводя ситуацию до финансового и экономического краха. Примеры Нидерландов XVI—XVII вв. или Британии XVIII в. демонстрируют возможность такого альтернативного хода событий². Однако особенностями этих стран было отсутствие у них доступа к «дешевым» финансовым ресурсам, а также наличие более адекватных правительств, учитывающих в своей деятельности интересы производства и торговли. Они не были искушаемы богатством природных ресурсов, а потому должны были строить свое благополучие на более прочных основаниях.

¹ Осознание этого можно найти в рассуждениях некоторых испанских авторов уже в начале XVII в. Санчо де Монкада писал еще в 1619 г., что «бедность Испании есть результат открытия Америки» (цит. по: Kamen H. The Decline of Spain: A Historical Myth? // Past and Present. 1971. Vol. 81. November. P. 30).

² Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers. N.Y., 1987; Wilson Ch. Taxation and the Decline of Empires, and Unfashionable Theme // Economic History and the Historians. N.Y., 1969. P. 120—127.

May B.

Драма 2008 г.: от «экономического чуда» к экономическому кризису¹

Главная характеристика 2008 г., которая гарантирует ему особое место в мировой и российской экономической истории, — быстрота развертывания экономического кризиса, скорость перехода от настроения эйфории к ощущению обреченности. Всего за несколько месяцев в России, а также в ряде других ведущих стран с формирующими рынками уверенность в «экономическом чуде» сменилась ожиданием экономического коллапса. За 2008 г. мы прошли через три этапа в осмыслении кризиса, который начался в США в 2007 г.

В первые месяцы 2008 г. отмечались устойчивые (и даже несколько нараставшие) темпы экономического роста, происходившего на фоне бума цен на основные товары российского экспорта и низких процентных ставок на международном финансовом рынке. Финансовый кризис на Западе толкал процентные ставки вниз, и создавалось впечатление, что к устойчиво высоким ценам на энергоресурсы добавился еще один мощный долгосрочный фактор роста. Одной из любимых тем российской политической элиты стало обсуждение вопроса о перспективах страны к 2020 г. и о том, какое место по размеру ВВП займет Россия к этому времени в мире — пятое или шестое.

Распространение кризиса на европейские страны при сохранении высоких темпов роста Китая, Индии и России способствовало вхождению в моду теории дедуплинга. В соответствии с ней развивающиеся рынки должны были выступить тем мотором, который остановит кризис и выведет развитые страны из начинавшейся рецессии.

И лишь в августе—сентябре стало понятно, что финансовый кризис перерастает в экономический и глобальный, т.е. охватывает все основные экономики мира — как развитые, так и развивающиеся. Положение большинства стран, еще недавно гордившихся своими успехами, оказалось неустойчивым и хрупким, а их экономические и политические перспективы — весьма туманными.

Нельзя сказать, что кризис наступил неожиданно. В начале 2008 г. мы обращали внимание на неустойчивость двух главных факторов российского экономического роста: высоких цен на энергоресурсы и наличия «дешевых» денег на миро-

¹ Статья была опубликована в журнале «Вопросы экономики» (2009. № 2). Автор выражает признательность С.М. Дробышевскому, О.В. Кочетковой, С.Г. Синельникову-Мурылеву, Н. Сундстрему за помощь при подготовке настоящей статьи.

вых финансовых рынках. Причем институциональная среда в стране, которая только и может создать устойчивую основу экономического роста, не развита, т.е. российские институты (как экономические, так и политические) вряд ли способны смягчать и корректировать последствия ухудшения экономической и политической конъюнктуры.

Среди важнейших источников кризиса мы называли начало глобальной рецессии, падение цен на нефть и другие товары российского экспорта, возникновение дефицита платежного баланса и усиление тем самым зависимости страны от притока иностранных инвестиций, быстро нарастающую внешнюю задолженность российских компаний и высокую вероятность их неспособности расплатиться по долгам без помощи государства в случае наступления кризиса, а также сомнительную эффективность многих инвестиционных проектов, начатых на волне бума и вряд ли способных выдержать испытание кризисом. Немаловажно и то, что в России за восемь тучных лет выросло поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния» и не имеющих опыта кризисного управления; эти же настроения все шире распространялись среди граждан¹.

И вот пессимистичные прогнозы осуществились. Более того, реализовался самый жесткий сценарий: одновременно были исчерпаны два главных источника роста российской экономики — упали цены на основные продукты российского экспорта и исчезли дешевые финансовые ресурсы на мировом рынке. Кризис наступил. Готовы ли мы к нему и насколько?

Особенности начавшегося кризиса

Прежде всего встает вопрос о характере кризиса. Разумеется, все наши оценки носят сугубо предварительный характер, поскольку события разворачиваются очень быстро и требуют постоянного переосмыслиния.

Российская политическая и экономическая элита на протяжении всех последних восьми лет тщательно готовилась к кризису образца 1998 г., стремясь не повторить ошибок прошлого. В значительной мере это сделать удалось, однако нынешний кризис оказался другим. Кризис десятилетней давности был порожден внутренними причинами — слабостью власти, неспособной проводить ответственную макроэкономическую (прежде всего бюджетную) политику. Теперь впервые за последние 100 лет Россия сталкивается с мировым кризисом как часть глобальной экономической и финансовой системы. Тем самым она постепенно становится нормальной рыночной страной.

Правда, разворачивающийся на наших глазах кризис явно выходит за рамки обычного циклического. Можно выделить три его важные особенности.

Первое. Начавшийся в условиях глобализации кризис носит беспрецедентный по масштабам характер, охватывая практически все динамично развивавшиеся страны и регионы. Причем он сильнее сказывается на тех, кто был наиболее успешен в последнее десятилетие; напротив, застойные страны и регионы пострадали от него в меньшей степени. Сказанное характерно и для внутриэкономической ситуации в отдельных странах, включая Россию, — самые серьезные проблемы наблюдаются там, где был экономический бум, тогда как депрессивные регионы

¹ См.: May B. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2.

почти не чувствуют изменений. Это резко усложняет процесс выхода из кризиса — неясно, кто сможет стать «локомотивом» восстановления роста.

Второе. Современный кризис носит структурный характер, т.е. предполагает серьезное обновление структуры мировой экономики и ее технологической базы¹. Пока трудно сказать, какие структурные изменения произойдут, однако их результатом будет перераспределение сил в отраслевом и региональном отношениях.

Третье. Кризис носит инновационный характер. В последние годы много говорилось о важности инноваций и переводе экономики на инновационный путь развития; именно это и произошло в финансово-экономической сфере. Здесь возникли и быстро распространились финансовые инновации — новые инструменты финансового рынка, которые, как тогда казалось, смогут создать условия для бесконечного роста. Но, как выясняется теперь, многие лидеры финансового мира имели о них весьма смутное представление, что привело к двоякого рода последствиям.

С одной стороны, финансовые инновации существенно трансформировали ряд товарных рынков, и прежде всего важнейших сырьевых товаров. Цена на нефть всегда была плохо предсказуемой, однако она все-таки зависела от соотношения спроса и предложения, а потому в какой-то мере контролировалась производителями нефти. Несомненными историческими фактами являются как организованный арабскими странами — экспортерами нефти резкий скачок цен на нефть в 1973 г., так и осознанные (и политически мотивированные) действия по их существенному снижению в 1986 г. В настоящее время, с развитием рынков вторичных финансовых инструментов, ситуация кардинально изменилась. Теперь цена на нефть почти не зависит от действий ее производителей и слабо реагирует на усилия членов ОПЕК и других нефтедобывающих стран. Сегодня она формируется на финансовых рынках и в головах финансовых брокеров, торгующих связанными с поставками нефти вторичными финансовыми инструментами, причем практически не имеющими отношения к реальному движению этого товара. Мир становится не только плоским, если использовать выражение Н. Фридмана², но и виртуальным, поскольку важнейшие экономические индикаторы складываются на рынках производных финансовых инструментов. Вряд ли эта ситуация будет сохраняться очень долго, так как реальный дефицит или избыток материальных ценностей рано или поздно даст о себе знать. Но пока надо принять факт существенного усиления роли виртуальных факторов в формировании важнейших хозяйственных пропорций.

С другой стороны, в условиях инновационного финансового бума экономическая и политическая элита утратила контроль за движением финансовых инструментов. Поэтому нынешний кризис можно определить как бунт финансовых инноваций — бунт машин против своих создателей. Это вещь неприятная, но случавшаяся в истории. И как теперь можно понять, ситуация с банком *Baring*, разорившимся в 1995 г. из-за единоличных действий молодого трейдера из сингапурского отделения Ника Лисона (Nick Leeson), была предвестником кризиса, посланием финансовому миру. Однако оно так и не было понято.

¹ На это обращает внимание С. Глазьев (см.: Глазьев С.Ю. Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008).

² Friedman N. The World is Flat. The Global World in the Twenty-First Century. L.: Penguin Books, 2006.

Природа и механизмы великих экономических потрясений всегда загадочны и до конца непостижимы. Великие кризисы на десятилетия становятся предметом дискуссий экономистов, политиков и историков, им посвящаются сотни диссертаций и тысячи научных статей. Причем однозначные ответы не удается найти даже экономическим историкам будущего. Феномен Великой депрессии 1930-х годов так и не получил окончательного разрешения: по сей день продолжаются дискуссии и о причинах ее развертывания, и об адекватности мер антикризисной политики Ф.Д. Рузвельта.

Причины кризиса

Анализируя разворачивающийся на наших глазах кризис, целесообразно отдельно рассматривать три группы его причин: во-первых, специфические проблемы американской экономики; во-вторых, системные, фундаментальные проблемы современного экономического развития; в-третьих, специфические российские обстоятельства. Эти факторы действуют разнонаправленно, и борьба с кризисом должна строиться с учетом всех трех их групп.

Обсуждая причины нынешнего кризиса, в России нередко критикуют деятельность администрации США с ее неадекватной бюджетной и денежной политикой. Прежде всего имеется в виду проведение проциклической политики после рецессии 2001 г., когда в условиях экономического роста страна продолжала идти по пути наращивания бюджетного дефицита вместо возвращения к клиントоновской политике профицитного бюджета. Это находило отражение, в частности, в политике процентных ставок, которые долгое время оставались низкими даже в период экономического подъема (рис. 1).

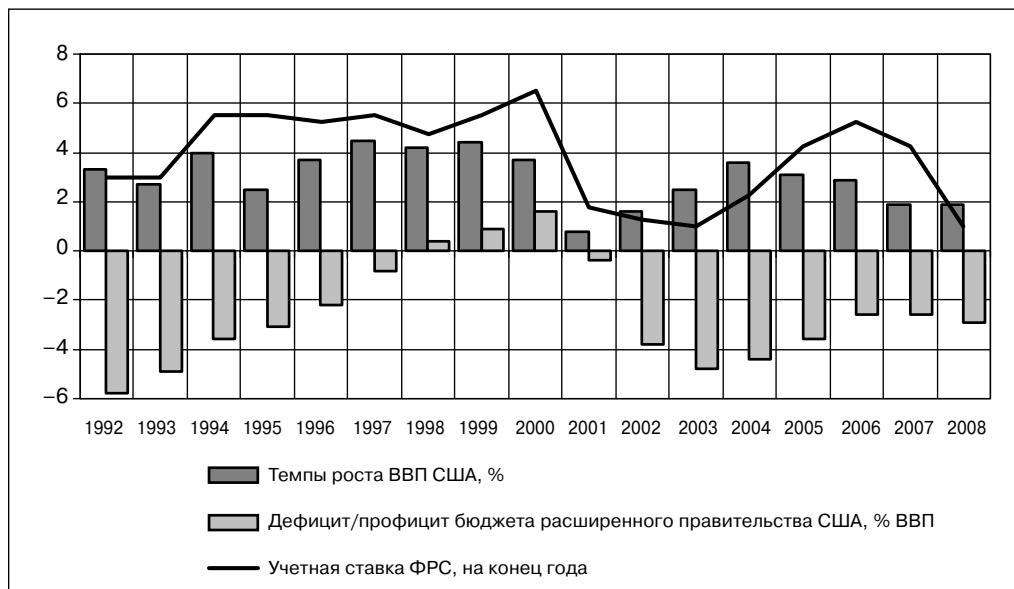


Рис. 1. Показатели экономического роста и бюджетной системы США

Данный курс предусматривал искусственное подхлестывание экономического роста, особенно важного для стран Запада в связи с двузначными показателями развития Китая. В результате многие правительства предпринимали шаги по стимулированию роста, причем проблема перегрева экономики казалась уже неактуальной: мы-де слишком далеко ушли от времен Великой депрессии, в том числе интеллектуально. В этой же логике находится и поставленная российским руководством задача «удвоения ВВП» за десять лет, также делавшая акцент преимущественно на достижении количественных, объемных показателей. Но если в российском варианте подобная политика опиралась на наличие свободных мощностей, оставшихся после кризиса 1990-х годов, и на огромный приток нефтедолларов, то американская экономика должна была развиваться в условиях параллельного ведения двух войн, финансирование которых не могло не привести к бюджетному дефициту.

Самостоятельным фактором кризиса стали беспрецедентные темпы экономического роста, позволившие за пять лет на 1/4 увеличить мировой ВВП. В ходе такого подъема неизбежно накапливаются системные противоречия, невидимые из-за роста благосостояния. И главное, даже при их осознании очень трудно вмешаться и что-то исправить: действительно, почему надо принимать какие-то ограничительные или корректирующие меры, когда и так все замечательно? Каждый раз, когда в подобных ситуациях бума кто-то начинает высказывать предостережения или сомневаться в правильности проводимого курса, звучат уверенные голоса: «на этот раз все будет иначе» («this time it's different»)¹.

Существует и другой аспект глобализации, который также (помимо новых инструментов) считался источником бесконечного финансового успеха и поступательного роста. Этот феномен был назван Н. Фергюсоном Кимерикой (Chimerica) — сочетание английских слов «Китай» (China) и «Америка» (America). Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия рассматривался как основа сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сложился режим, противоположный модели глобализации рубежа XIX—XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли².

Наконец, у разворачивающегося кризиса имеется еще одна — фундаментальная — предпосылка. За последние полтора—два десятилетия целевая функция бизнеса претерпела серьезную трансформацию. Ключевым ориентиром развития корпораций стал рост капитализации. Именно этот показатель более всего стал интересовать акционеров, и именно по нему оценивается в наши дни эффективность менеджмента. Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса — повышением производительности труда. Рост капитализации с ним, конечно, связан, но лишь в конечном счете. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно, а для получения красивых годовых отчетов, для поддержания текущего роста капитализации требуется совсем не то же самое, что обеспечивает рост производительности. Для хорошей отчетности нужны слияния и поглощения, поскольку увеличение объема активов способствует росту капитализации. И разу-

¹ Ловушка веры в то, что на этот раз «все будет иначе» («this time it's different»), убедительно рассмотрена на примере разных кризисов, начиная с Англии XIV в., в статье: *Reinhart C.M., Rogoff K.S. This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER. 2008. No 13882.*

² *Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. The Penguin Press, 2008.*

меется, не следует закрывать отсталые предприятия, так как в текущем периоде это ведет к снижению капитализации. В результате в составе многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые неэффективные производства.

Подобная ситуация хорошо известна из советского опыта, важнейшей характеристикой которого была «борьба за план». Предприятия предпочитали выпускать устаревшую продукцию, а не переходить на новую, ведь обновление привело бы к сокращению выпуска в штуках (килограммах, метрах, рублях), а тем самым не удалось бы обеспечить выполнение и перевыполнение планового задания. Тогда это называлось плановым фетишизмом¹.

Помимо общих факторов кризиса существуют и специфические причины его быстрого развертывания в России. Внешне все выглядит парадоксально: кризис стремительно распространился в стране, отличавшейся особенно благоприятной макроэкономической ситуацией, характеризовавшейся двойным профицитом (бюджета и платежного баланса). Он стал фактором привлечения капитала, который активно притекал в Россию, расширяя «плечо» заимствований. Естественно, возникновение кризиса привело к противоположному эффекту — произошло сжатие кредитного «плеча», что немедленно привело к падению фондового рынка.

Параллельно выяснилось, что российский фондовый рынок, несмотря на бурный рост в 2004—2007 гг., пребывает еще в зачаточном состоянии. Он способен быстро сдуться до минимальных значений. Правда, они имеют определенную внутреннюю логику. Как видно на рис. 2, в результате падения рынка фондовые индексы пришли примерно в ту точку, где могли бы находиться в отсутствие скачка 2005 г. Представленная на графике фигура, напоминающая треугольник, наглядно отражает формирование пузыря на финансовом рынке, что стало результатом бума, вызвавшего нарастание диспропорций.



Рис. 2. Динамика рынка РТС, 2000—2009 гг.

¹ О плановом фетишизме см.: May B., Стародубровская И. Плановый фетишизм: необходима политico-экономическая оценка // Экономические науки. 1988. № 4.

Сказалась здесь и неэффективность структуры экономики и экспорта. Доминирование сырьевых и инвестиционных товаров в экспорте ставит платежный баланс страны в более жесткую зависимость от циклических колебаний, чем в диверсифицированной экономике. Замедление роста и спад инвестиционной активности в странах-импортерах способны при мультикативном эффекте привести к резкому торможению сырьевой экономики, запустить сценарий «жесткой посадки» (hard landing).

Таков зеркальный эффект явления, с которым Россия столкнулась после кризиса 1998 г. Ускорение развития мировой экономики создавало спрос на продукты российского производства, что привело к буму тогда, когда начался рост цен на энергоносители. О необходимости структурной диверсификации, естественно, много говорили, но в условиях бума всерьез этим вопросом никто заниматься не собирался (рис. 3).



Рис. 3. Структура экспорта России в 2007–2008 гг.

Серьезной проблемой стал быстрый рост корпоративных внешних заимствований. Особую остроту ей придавало то, что большая их часть фактически была квазигосударственной. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация морального риска (moral hazard), известная со времен азиатского кризиса 1997 г., когда одни могут безответственно занимать деньги, а другие — давать их без достаточных оснований. Но именно государству придется спасать должников в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских компаний, если использовать пример южнокорейских чеболей — фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих принцип «приватизация прибылей и национализация убытков».

В 2007 г. произошло важное изменение в динамике внешней задолженности страны: если до этого совокупная долговая нагрузка (государственная и корпоративная) снижалась, то теперь она начала расти. Это существенно усилило зависи-

мость России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, а вскоре привело к развертыванию полномасштабного кризиса (рис. 4). Укажем на еще одну ошибку в деятельности отечественных заемщиков: они легко соглашались на залоговые схемы, хотя успехи российской экономики последних лет позволяли во многих случаях обходиться без залогов. В результате в условиях кризиса они столкнулись с быстрым падением стоимости залогов (начал действовать механизм margin calls — требования о пополнении залогов при их обесценении) и реальной угрозой лишиаться своих активов.

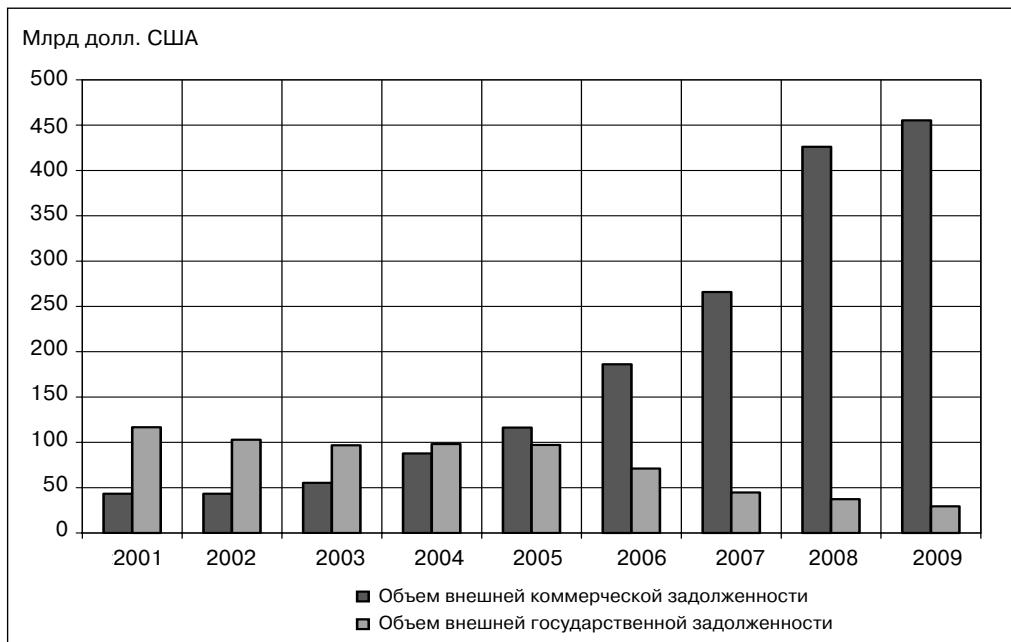


Рис. 4. Динамика внешней задолженности РФ, 2001—2009 гг.

Эта ситуация оказала серьезное влияние на выработку бюджетной и курсовой политики. С одной стороны, наличие значительной задолженности влиятельных (в том числе околобюджетных) игроков, нередко обладающих стратегически важными активами, ограничивало возможности снижения валютного курса рубля, что привело бы к резкому удорожанию обслуживания их внешнего долга. С другой — необходимо было использовать государственные ресурсы для оказания заемщикам финансовой помощи по его покрытию или выкупу.

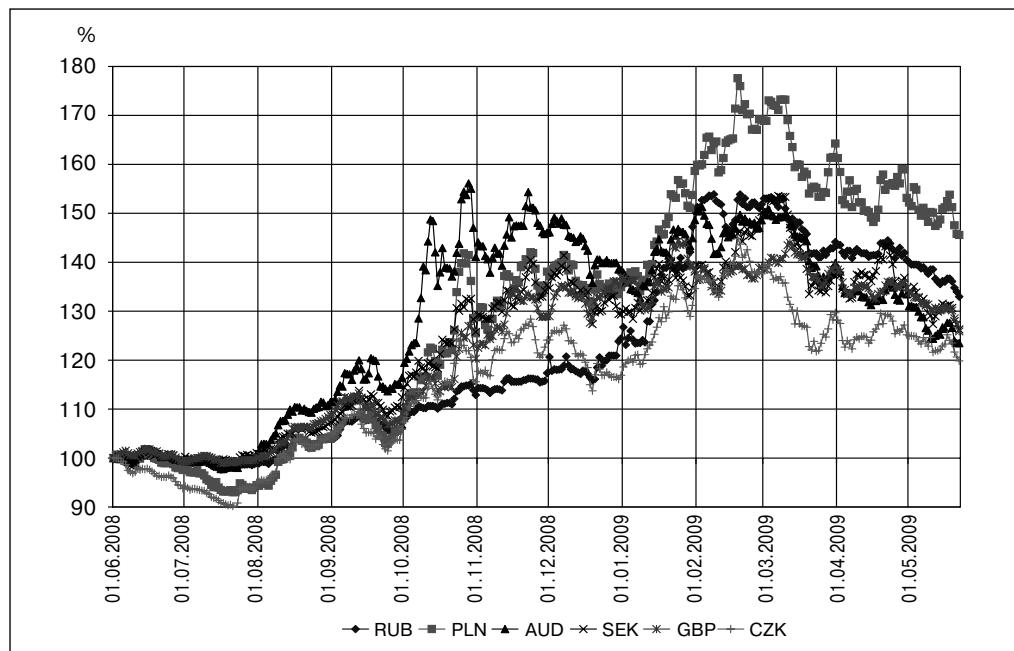
Реакция на кризис

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Никто не ожидал ни подобной его глубины, ни столь быстрого развертывания¹. Первонаучальная реакция на кризис была довольно хаотичной — правительства развитых

¹ О неожиданности кризиса и высказываниях экономической и политической элиты на этот счет см.: Giles Ch. The Vision Thing // Financial Times. 2008. Nov. 26.

стран стремились затормозить его распространение. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем: во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т.е. спасти финансовые институты; во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, избежать глубокого спада производства.

Экономически развитые страны, опасаясь коллапса банковской системы и дефляционного шока, приняли агрессивные меры по ее поддержке и стимулированию производственной активности. Среди важнейших мер можно назвать: представление ликвидности, расширение гарантий по банковским вкладам физических лиц, выкуп части банков государством, агрессивное снижение ставок рефинансирования, принятие «планов стимулирования» (бюджетных вливаний для стимулирования спроса в реальном секторе). Одновременно правительства многих стран пошли на снижение курса национальных валют по отношению к американскому доллару (рис. 5), что должно было способствовать сохранению международных резервов, а также стать дополнительным фактором стимулирования внутреннего производства. Анализ логики и эффективности этих мер выходит за рамки настоящей статьи, однако ключевая проблема состоит в том, что они могут повлечь серьезную макроэкономическую дестабилизацию.



Примечание. RUB — рубль, PLN — польский злотый, AUD — австралийский доллар, SEK — шведская крона, CZK — британский фунт.

Рис. 5. Динамика курса ряда национальных валют относительно доллара США

На идеологическом и концептуальном уровнях эта политика выражалась в ренессансе кейнсианства. Его популярность росла так же стремительно, как раскручивался кризис. В силу его неожиданности и масштабов принимались беспорядочные антикризисные меры, большинство которых порывает с экономическими доктринаами и политическими традициями, еще недавно казавшимися вечными и

непреложными. «Это был год, когда политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализируют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?»¹

Фраза «We are all Keynesians now» («Сегодня мы все кейнсианцы»), вынесенная на обложку журнала «Time» в начале 1960-х годов, вновь становится популярной. Как и почти полвека назад, к имени Кейнса прибегают сейчас как к символу государственного интервенционизма, противоположного экономическому либерализму, безотносительно к тому, что великий экономист писал и думал на самом деле. Во всяком случае, когда эту же фразу повторил Р. Никсон, он использовал авторитетное имя для введения государственного регулирования цен, хотя вряд ли сам Джон Майнард Кейнс подписался бы под экономической политикой американской администрации того времени. Склонные к рефлексии политики воспринимают подобное «коллективное окейнсианствование» скептически и насмешливо: П. Штойнбрук, министр финансов ФРГ (и, между прочим, социал-демократ), охарактеризовал действия своих партнеров по ЕС как «вульгарное кейнсианство» («crass Keynesianism»).

Если отвлечься от освещенного историей термина «кейнсианство», то большинство принимаемых решений так или иначе укладывается в следующие понятия: «дирижизм», «социализм» и «популизм». Они взаимосвязаны, но не тождественны.

К дирижистским мерам относятся принятие индивидуальных решений институтами власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Ситуация с *Lehman Brothers*, с одной стороны, и с *Bear Stearns, AIG* и *Citibank* — с другой, плохо поддается рыночной интерпретации. Власти решили обанкротить одних и помочь другим, как это и должно происходить в централизованно управляемой экономике.

Следующим вполне естественным шагом становится принятие правительственные решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Г. Браун заявлял, что он будет побуждать попавшие под его контроль банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Того же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса, конечно, святое дело, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений спрогнозировать нетрудно: если власти дают указания банку, куда вкладывать деньги, то они же должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически обусловленные инвестиции окажутся неэффективными, т.е. и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

К социалистическим мерам относится обобществление (или национализация) рисков. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски по решениям всех основных участников хозяйственной жизни — и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков (тем более что на практике это нередко одни и те же лица). Под сомнение ставится фундаментальный принцип капитализма — личная ответственность за принимаемые решения. Применительно же к российской ситуации можно утверждать, что

¹ Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // Financial Times. 2008. Dec. 24. P. 6.

политика национализации убытков делает в дальнейшем неизбежной национализацию рисков. Начинается этот процесс в банковском секторе, но через банки гарантии распространяются и на все другие компании и сектора.

Серьезную трансформацию претерпевают святая святых всякой социально-экономической системы — отношения собственности. Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений как предоставляя гарантии, так и осуществляя прямое вливание капитала. Естественно, что помочь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размыванием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Тем самым права частной собственности ставятся под сомнение.

Нарастают риски популизма. Начало рецессии резко активизирует призывы помочь товаропроизводителям. Забавно читать в наши дни хорошо знакомые по российскому опыту 1990-х годов рекомендации в аналитических докладах западных банков, содержащие требования широкой бюджетной и денежной экспансии, которая «могла бы помочь поддержанию устойчивого совокупного спроса». Если бы с такими предложениями выступила еще недавно Россия или какая-либо другая страна с развивающимся рынком, аналитики отреагировали бы на это жесткой критикой и были бы совершенно правы.

Раздача «дешевых» денег товаропроизводителям в подобной ситуации будет иметь опасные последствия, поскольку неизбежно приведет к ускорению инфляции. Здесь, кстати, существенное отличие российской ситуации от американской. Мы (как и большинство других стран) не обладаем станком, печатающим мировую резервную валюту. Поэтому денежный популизм в России будет стимулировать не рост, а провоцировать бегство от рубля.

Поворот, наблюдаемый в странах с укоренившейся капиталистической традицией, напоминает быстрый переход от военного коммунизма к нэпу. Еще в марте 1921 г. ничто не предвещало отказа от жесткой модели, в которой видели начало осуществления коммунистической мечты. И вдруг несколькими неделями позднее происходит резкий поворот в сторону восстановления рыночных отношений. Что случилось? Советская власть оказалась на грани уничтожения, и причины Кронштадтского восстания были правильно поняты большевистским руководством. Новая экономическая политика должна была снять конфликты, ослабить социальное напряжение в обществе, восстановить экономический рост. Нэп, по словам В.И. Ленина, вводился «всерьез и надолго», но «не навсегда».

Поворот к социализму является, несомненно, попыткой получить время для передышки, переосмыслить ценности. Пока еще рано судить, надолго ли он, но точно не навсегда. Всякое избыточное госрегулирование противоречит гибкому и динамичному характеру современных производительных сил, вызовам постиндустриальной эпохи, так же как рыночная стихия плохо соответствовала задачам ускоренной индустриализации начала XX в. Именно поэтому рыночная модель нэпа была свернута уже через несколько лет. И вряд ли про нынешние эстатистско-социалистические тенденции можно говорить, что они «всерьез и надолго».

Сколько же продлится эстатистский «неонэп»? Быстрый выход из кризиса сделяет, скорее всего, большинство мер государственного регулирования ненужны-

ми. Затяжной характер кризиса (что представляется более вероятным) быстро избавит от иллюзий относительно того, что государственное вмешательство в экономику («crass Keynesianism») способно лечить провалы рынка. Даже сейчас вполне очевидна логическая несостоятельность утверждения о том, что кризис продемонстрировал необходимость более активного государственного регулирования: ведь государство регулировало финансовые рынки, но с этой задачей не сумело справиться. Как заметил один американский конгрессмен, «к кризису привело не дерегулирование. Его вызвала мешанина из норм регулирования и действий регуляторов, слишком узко трактовавших все сильнее интегрирующиеся рынки»¹. И нет никаких оснований для вывода о том, что то же самое государство впредь будет регулировать финансовые рынки лучше. Другое дело, что нужны новые институциональные решения, повышающие прозрачность и устойчивость финансовых рынков.

Борьба с кризисом в России

Важные меры по смягчению последствий кризиса предложили и российские власти. Отчасти они повторяли шаги наиболее развитых стран, но в некоторых существенных пунктах расходились с ними.

Были принятые меры по предотвращению коллапса кредитной системы. Банкам были предоставлены значительные финансовые ресурсы для преодоления кризиса ликвидности. С одной стороны, это должно было способствовать поддержанию производственной активности. Именно доступность кредитных ресурсов является в России источником роста реального сектора, а вовсе не фондовый рынок. С другой — сохранение устойчивости банковской системы непосредственно связано и с задачей обеспечения социально-политической стабильности в стране. Потери граждан в банках будут неизмеримо болезненнее и политически опаснее, чем убытки от падения фондовых индексов.

Разумеется, не обошлось без сомнительных схем. Банки, которым государство предоставляло ликвидность, предпочитали переводить ее в иностранную валюту, чтобы застраховаться от валютных рисков или использовать ее для уменьшения собственной задолженности перед иностранными кредиторами, — поведение, экономически вполне оправданное, но не соответствовавшее намерениям властей при предоставлении денежных средств. Кроме того, в ряде случаев перераспределение выделенных государством средств стало сопровождаться взятками, что неудивительно в условиях ограниченного доступа к дефицитному ресурсу по заниженной цене. (Предполагалось, что деньги от первичных получателей будут предоставляться заемщикам второго уровня не по рыночной, а по заниженной ставке, немного превышающей процент, по которому происходит их первичное распределение.)

Государство в какой-то мере попыталось поддержать биржевые индексы, но быстро отказалось от этой затеи. В сложившихся условиях подобные попытки означали только одно: помочь бегущим из страны инвесторам в получении больших сумм за продаваемые ими ценные бумаги. Конечно, падение стоимости акций неприятно для их держателей и создает проблемы с залогами (*margin calls*), но решение последней проблемы лежит в другой плоскости.

¹ Financial Times. 2008. Oct. 24. P. 4.

Началось обсуждение проблем предотвращения производственного кризиса. Быстрый экономический рост последних лет был в значительной мере связан с наличием «дешевых» денежных ресурсов на мировом рынке, которые охотно занимали отечественные компании. Однако «дешевизна» денег не способствует их эффективному инвестированию, особенно когда речь идет о фирмах, связанных с государством. Им дают деньги тем охотнее, что понимают: государство в случае чего окажет поддержку этим компаниям.

Теперь ситуация изменилась. Доступных кредитов нет, а заложенные в обеспечение кредитов бумаги быстро дешевеют. До конца 2008 г. предстояло выплатить по этим долгам порядка 43 млрд долл. Государство выразило готовность предоставить через ВЭБ средства в размере 50 млрд долл. для разрешения этой проблемы.

Неоднозначной оказалась и валютная политика. По политическим причинам власти не решались полностью отказаться от поддержки валютного курса рубля и пошли на поэтапную, растянутую во времени девальвацию. Причины осторожности в этом вопросе понятны: третье за 20 лет обесценение рублевых сбережений вряд ли способствовало бы укреплению доверия к национальной валюте. У такой политики был один позитивный аспект и по крайней мере ряд серьезных негативных последствий.

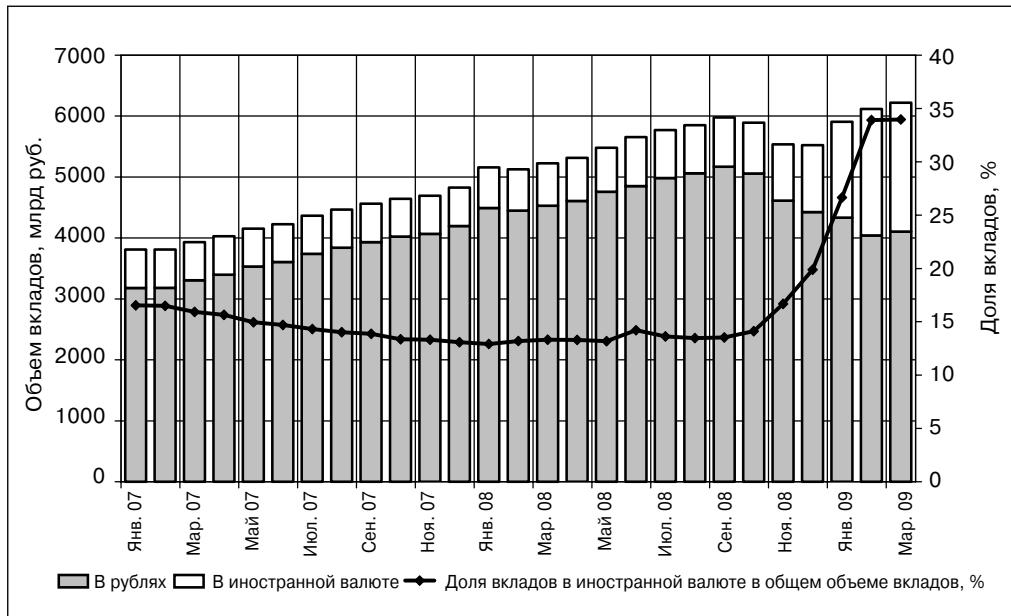
Позитив заключался в том, что населению была дана возможность застраховаться от обесценения рубля. Практически все, кто этого желал, смогли обменять рубли на доллары или евро (рис. 6 и 7).

Однако плавная девальвация усилила панические настроения на рынке и привела к значительному снижению золотовалютных резервов. В результате вероятно, что новый равновесный уровень валютного курса будет более низким, чем он мог бы быть при резкой девальвации. Кроме того, неопределенность в отношении валютного курса практически заморозила активность кредитных институтов. В ожидании его снижения банки были не склонны давать рублевые кредиты, а кредиты в иностранной валюте по той же причине не хотели брать потенциальные заемщики. Кроме того, резкое снижение курса рубля стало бы дополнительным фактором поддержки внутреннего производства, защиты отечественного рынка от импортных товаров, помогло бы экспортёрам, а также создало бы дополнительные стимулы для притока в будущем иностранного капитала в форме прямых инвестиций.

Наконец, правительство предложило широкий пакет стимулов, прежде всего налоговых, для развития реального производства, включая снижение налогов, меры по поддержке малого бизнеса, формирование списка пользующихся особым вниманием государства системообразующих предприятий. К этим мерам нельзя отнести однозначно.

Несомненно, поддержка малого бизнеса важна как по экономическим, так и по социальным соображениям — этот сектор способен внести существенный вклад в снижение безработицы. Однако проблемы малого бизнеса лежат не в экономической или правовой, а в правоприменительной и политической сферах. В России традиционно скептически относились к мелкому предпринимательству, оно всегда было наиболее беззащитно перед лицом бюрократического произвола и вымогательства. Развитие малого бизнеса требует глубоких изменений в ценностной ориентации российского общества и особенно его элиты.

Существуют серьезные сомнения в эффективности мер прямой помощи крупным предприятиям. Основные проблемы развития производства состоят не столько в нехватке денег, сколько в нарушении функционирования экономических меха-



Источники: Центробанк России, расчеты автора.

Рис. 6. Структура банковских вкладов населения

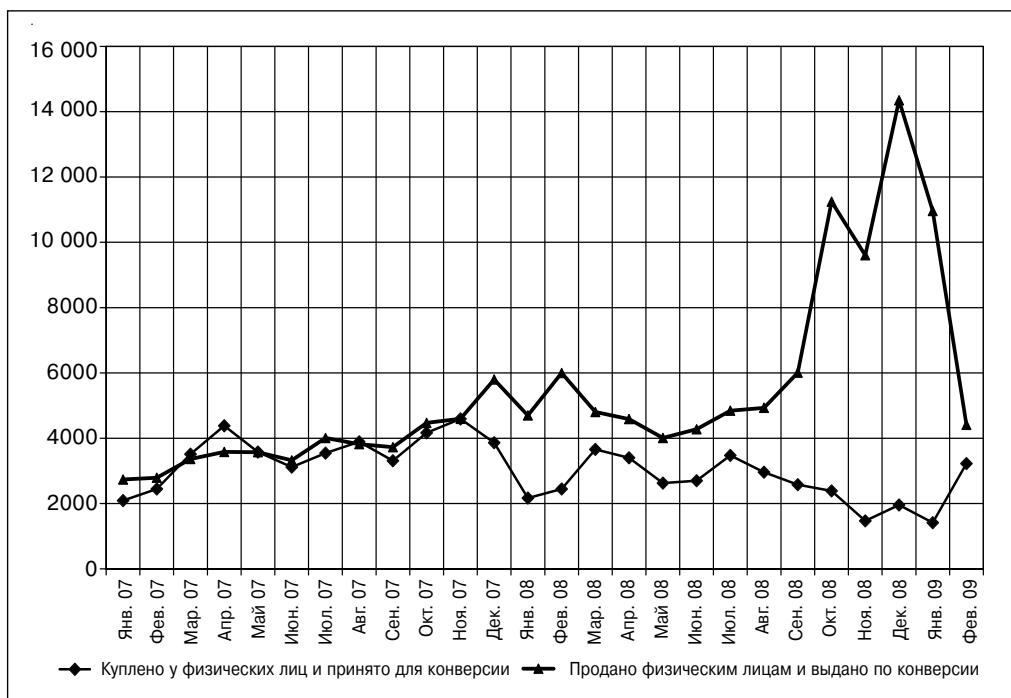


Рис. 7. Объем операций с наличной иностранной валютой между уполномоченными банками и физическими лицами, млн долл.

низмов, а в конечном счете — в неэффективности многих производственных секторов. Обильные финансовые вливания не решат проблем повышения эффективности производства, структурного обновления экономики, а без этого выход из кризиса будет только затягиваться. Вместе с тем текущие социальные проблемы такие меры могут ослабить.

Некоторые уроки антикризисного опыта прошлого

Дискуссия по проблемам современного кризиса так или иначе вращается вокруг исторических прецедентов и даже генетических страхов, ими порождаемых. Прежде всего это Великая депрессия с длительной дефляцией и двузначным уровнем безработицы, полностью преодолеть которую удалось только в результате Второй мировой войны. Несколько реже упоминается кризис 1970-х годов, в ходе которого возник новый феномен — стагфляция. Собственно, имея в виду эти два исторических прецедента, и стоит рассуждать о современной экономической ситуации. При этом, разумеется, учитывая, что исторические прецеденты являются лишь удобным инструментом анализа, но необязательно дают исследователю какие-либо готовые решения.

Судя по принимаемым правительствами развитых стран мерам, они больше всего боятся дефляции, из которой приходится выбираться в течение как минимум десятилетия. Помимо Великой депрессии 1930-х годов об этом же свидетельствует пример Японии 1990-х годов.

Дефляционная и стагфляционная модели кризиса суть альтернативы. И поэтому они предполагают принципиально различные механизмы его преодоления.

Противодействие дефляции требует стимулирования спроса, т.е. активной бюджетной политики, бюджетного экспансиионизма. Здесь допустимо снижение процентной ставки и налогов при увеличении бюджетных расходов.

В случае со стагфляцией набор мер прямо противоположный — прежде всего необходим контроль за денежной массой, т.е. ужесточение бюджетной политики и повышение процентных ставок. После десятилетия перманентного экономического кризиса 1970-х годов выход был найден только тогда, когда вставший во главе ФРС П. Волкер решился на беспрецедентно жесткие меры, резко повысив ставку рефинансирования. В результате безработица перевалила за 10%, а процентные ставки превысили 20%. В США началась жесточайшая рецессия, за которую Дж. Картер заплатил президентским постом, но страна вышла из нее, имея обновленную и динамичную экономику.

Конечно, противопоставление этих двух моделей условно и нынешний кризис вряд ли будет точно копировать одну из них. Однако здесь для нас важно понимание того, что рецепты лечения болезни зависят от ее природы и могут требовать не схожих, а подчас диаметрально противоположных лекарств.

Применительно к современной ситуации опыт обоих кризисов может оказаться вполне уместным. Строго говоря, развитые страны проводят сейчас политику, которую они считали недопустимой на развивающихся рынках (и, в частности, в посткоммунистических странах) на протяжении 1980—1990-х годов¹.

¹ Ferguson N. Geopolitical Consequences of the Credit Crunch // The Washington Post. 2008. Sept. 21; Rogoff K. America Goes from Teacher to Student // Project Syndicate. Feb. 2008; Rodrik D. The Death of the Globalization Consensus // Project Syndicate. July 2008.

Мощные финансовые вливания, которые осуществляют США и Евросоюз, действительно могут предотвратить ухудшение их экономической ситуации до политически неприемлемого уровня. Однако при попытках применить эти меры в развивающихся странах надо проявлять крайнюю осторожность. Дело в том, что ситуация, в которой находятся денежные власти США, обладает двумя отличительными особенностями.

Во-первых, как уже упоминалось, в их руках находится печатный станок по производству мировой резервной валюты и этот статус, хотя и был несколько поколеблен нынешним финансовым кризисом, никем всерьез не подвергается сомнению. Более того, большинство стран мира, хранящих свои резервы именно в долларах, заинтересованы в поддержании его относительной стабильности.

Во-вторых, именно в силу особого статуса доллара фирмы и домохозяйства США не имеют альтернативных инструментов для хеджирования валютных рисков — маловероятно, чтобы они бросились менять доллары на евро или йены даже в случае сомнения в правильности политики денежных властей. Вот почему, несмотря на бюджетно-денежный экспанссионизм последних месяцев, скорость обращения денег в США не только не увеличивается, как это было бы в других странах, а по некоторым параметрам даже замедляется.

Совершенно другой будет реакция на финансовую экспансию в большинстве развивающихся стран, и особенно в России. Там, где отсутствует длительная «кредитная история» национальной валюты, а сама она, естественно, не является резервной, ослабление бюджетной и денежной политики с высокой вероятностью обернется бегством от национальной валюты, ростом скорости обращения денег и инфляцией. А на фоне мировой рецессии такой вариант будет неизбежно означать стагфляцию.

Особенно опасна подобная политика в странах с доминированием сырьевых отраслей в структуре экспорта. Зависимость таких экономик от мировой конъюнктуры исключительно высока, поскольку даже небольшое снижение спроса на внешних рынках оборачивается существенным падением производства в странах — экспортёрах сырья. При сохранении низкой деловой активности в развитых странах и слабого спроса на экспортные товары развивающихся экономик депрессия в последних может сопровождаться бегством от национальной валюты. Бюджетная экспансия не сможет компенсировать падение внешнего спроса, что приведет к инфляции, не сопровождаемой ростом производственной активности¹.

Иными словами, в условиях нынешнего кризиса вполне мыслима ситуация сочетания дефляции в одной части мира и стагфляции — в другой. Именно последний риск является одним из самых серьезных для современной России.

Таким образом, мир может столкнуться с двумя параллельно разворачивающимися моделями кризиса, требующими противоположных подходов. Борьба с дефляцией в западном мире будет выталкивать инфляцию во внешний для него мир, в развивающиеся экономики. А последние, копируя западные рецепты борьбы с кризисом, быстро окажутся в ловушке стагфляции.

Антикризисная политика России должна ориентироваться прежде всего на предотвращение макроэкономической разбалансированности системы. Даже допуская бюджетный дефицит в 2009 г., необходимо задействовать здоровые источ-

¹ «Сегодня наблюдается опасное сходство между странами с формирующимиися рынками и миром богатых стран в 1970-е годы, когда началась эпоха Великой инфляции» (Inflation's back // The Economist. 2008. May 24. P. 17).

ники его покрытия, использовать внутренние заимствования, а не включать печатный станок. Очень опасно уповать на то, что искусственное подстегивание спроса — «вульгарное кейнсианство» — сможет решить ключевые проблемы социально-экономического развития страны.

Приоритеты и риски антикризисной политики 2009 г.

Кризис опасен социально-политической дестабилизацией, и именно данному вопросу нужно уделять первостепенное внимание. Поэтому, смягчая его последствия, надо прежде всего помогать работникам, а не предприятиям, не менеджерам и не акционерам. За годы бума накопилось немало структурных перекосов (многие из них остались еще с советских времен), и попытка поддерживать на плаву убыточные предприятия будет тормозить назревшие структурные сдвиги в народном хозяйстве. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не помогать конкретному бизнесу.

В борьбе с безработицей не стоит возлагать большие надежды на общественные работы. Мы много читали о них в советских учебниках истории, но следует учитывать, что это был феномен индустриального общества, когда большую часть высвобождаемых работников составляли заводские «синие воротнички». Вряд ли привлечение финансовых аналитиков к общественным работам принесет кому-то пользу — как им самим, так и объектам строительства. В современном мире гораздо шире могут и должны использоваться разного рода образовательные программы, позволяющие людям в условиях кризиса переосмыслить свою жизненную стратегию и приобрести новую квалификацию. Затраты на эти программы будут не выше, чем на общественные работы, зато они дадут значимый эффект при выходе из кризиса.

Обсуждая перспективы помощи отдельным («системообразующим») предприятиям, необходимо сформулировать четкие критерии отнесения к этой категории и различать формы их поддержки. Одно дело — моногорода, где проблема закрытия предприятия носит прежде всего социальный и политический характер (снятие препятствий для развития малого бизнеса). Другое дело — инфраструктурные объекты, когда допустима прямая поддержка их функционирования со стороны государства.

Но самое опасное — под видом помощи «системообразующим» предприятиям воспрепятствовать закрытию неэффективных производств и модернизации отечественной экономики. Вот почему важно минимизировать масштабы перекладывания ответственности на государство. А если оно готово спасать тот или иной бизнес, то должно делать это публично и по известным для всех правилам.

Уже сейчас следовало бы сформулировать внятную повестку будущей приватизации. В результате кризиса государство, по-видимому, значительно расширит список принадлежащих ему активов, но вряд ли обеспечит адекватный контроль за их эффективным управлением. Возникает риск возврата к хорошо известной из начала 1990-х годов ситуации «красных директоров», фактически бесконтрольно распоряжавшихся предприятиями, т.е. имевших права собственника без его мотивации. Чтобы этого избежать, менеджмент должен твердо знать: придет реальный собственник, перед которым придется отвечать за результаты своего хозяйствования.

Наконец, надо максимально избегать протекционистских мер, ограничения международной конкуренции. Применительно к современной российской ситуа-

ции наиболее эффективная мера защиты отечественных товаропроизводителей — политика валютного курса, не допускающая избыточного укрепления рубля. Девальвация, в отличие от тарифных мер, хороша уже тем, что она действует одинаково на всех, ее нельзя коррумпировать, пролоббировав более выгодные для себя импортные тарифы.

* * *

Стратегическая задача, стоящая перед Россией и ее правительством в нынешней кризисной ситуации, — создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих ослабить зависимость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки. Решить ее можно, уменьшив зависимость российской экономики от динамики наиболее развитых стран мира. В этих целях необходимо продвижение по следующим ключевым направлениям: формирование механизмов стимулирования внутреннего спроса и повышение его роли в обеспечении динамичного развития российской экономики; проведение глубоких институциональных реформ в экономической и политической областях; последовательная диверсификация экономики (а затем и экспорта); модернизация образования, которое может получить дополнительный импульс, реагируя на вызовы кризиса.

Жаворонков С., Яновский К.

Политические институты: от Ельцина до Медведева¹

Политические институты: основные элементы наследия эпохи Ельцина

Избирательный цикл 1999—2000 гг., хотя формально и прошел по тем же правилам, что и прежний 1995—1996 гг., существенно изменил политическую повестку дня. Во-первых, коммунисты в лице лидера КПРФ Г. Зюганова и его союзников утратили контроль над российским парламентом, приобретенный ими благодаря удачному стечению обстоятельств в 1995 г.² Во-вторых, победа В. Путина в первом туре президентских выборов и резкое, почти в полтора раза, снижение результата Г. Зюганова (29% против 40% в 1996 г.) означали устранивание электоральной угрозы победы коммунистического кандидата. В-третьих, речь шла о существенной стабилизации исполнительной власти — В. Путин (впрочем, как ранее Е. Примаков и С. Степашин) стал руководителем, чью деятельность население оценивало преимущественно позитивно. В этом было важное отличие от 1996 г., когда Б. Ельцину удалось одержать тяжелейшую победу на президентских выборах, но уже через полгода его рейтинг вновь обрушился до критически низких значений. Кроме того, официальная информация о тяжелой болезни³ президента создавала постоянное ощущение нестабильности. В мае 1999 г. была предпринята

¹ Статья подготовлена специально для настоящего сборника.

² На выборах 1999 г. коммунисты набрали даже больше, чем в 1995 г. (24,2% против 23,2%), но получили на полсотни меньше мандатов по партспискам. Это произошло из-за того, что небольшой разрыв между КПРФ и пропрезидентским блоком «Единство» и высокая доля голосов, отданных за прошедшие в парламент партии, минимизировали их премию от перераспределения мандатов от не прошедших барьер объединений. В 1995 г., наоборот, следующая за коммунистами партия — ЛДПР отстала от них более чем в 2 раза, а за не прошедшие в парламент партии проголосовало около половины избирателей, тем самым премия КПРФ от перераспределения мандатов была значительной. Меньше набрали коммунисты и по одномандатным округам.

³ Слухи о недомогании Ельцина появились еще в течение первой каденции. Затем ему была сделана операция аортокоронарного шунтирования во второй половине 1996 г. К концу правления Б. Ельцина его проблемы со здоровьем стали очевидными: он подолгу не появлялся на публике, часто не принимал участия в важных мероприятиях, страдал тяжелой одышкой и, что хуже всего, стал терять нить мыслей во время выступлений.

попытка импичмента Президента РФ. Она сорвалась на первом этапе из необходимых трех¹ — при выдвижении обвинения в Государственной Думе. Но при этом по одному из выдвинутых обвинений (война в Чечне 1994—1996 гг.) было набрано 296 голосов при необходимых 300 голосах, т.е. импичмент находился в вполне в области допустимых значений.

В соответствии с Конституцией РФ и рядом базовых законов, принятых в 1994—1995 гг.², государственное устройство России выглядело следующим образом.

Президент РФ избирался раз в четыре года на всеобщих выборах и обладал значительными полномочиями. Фактически он единолично формировал Правительство РФ (нижняя палата парламента дает согласие только на назначение кандидатуры премьер-министра РФ, при этом он может быть отстранен от должности без согласия парламента). Президент обладал правом вето, преодолеть которое можно было только двумя третями голосов как в нижней (Государственной Думе), так и в верхней (Совет Федерации) палатах парламента. Президент с согласия Совета Федерации назначает и отправляет в отставку руководителя Генеральной прокуратуры и с согласия Государственной Думы — руководителя Центрального банка РФ, представляет для утверждения в Совет Федерации кандидатуры судей Конституционного Суда РФ (КС РФ), а также кандидатуры судей Верховного и Высшего арбитражного судов. Президент имеет право роспуска парламента в случае троекратного неутверждения кандидатуры премьер-министра РФ, впрочем, это право так и осталось «спящим».

Нижняя палата парламента (450 депутатов) формировалась по смешанной системе: одна половина избиралась по одномандатным округам в ходе однотурового голосования, а вторая — по партийным спискам с 5%-м избирательным барьером. Избирательный список могла зарегистрировать либо политическая партия (в 2001 г., когда вступил в силу новый Закон «О политических партиях», их насчитывалось 61), либо политический блок из нескольких общественных организаций, а для регистрации списка было необходимо собрать 200 тыс. подписей избирателей (или с 1999 г. внести избирательный залог). Практика отказа в регистрации практически отсутствовала: в 1993 г. в выборах приняло участие 13 избирательных объединений, в 1995 г. — 43, в 1999 г. — 26 объединений. Пожалуй, только в одном случае можно было говорить о политически мотивированном отказе: в 1999 г. в выборах попробовал принять участие блок «Спас», в первой тройке которого находился лидер ультранационалистической организации «Русское национальное единство» А. Баркашев³. Основания для отмены регистрации объединения были — хотя, вероятно, были применены избирательно только к этому блоку: министер-

¹ По Конституции РФ после набора двух третей голосов в каждой из палат парламента РФ Верховный Суд РФ должен был подтвердить обоснованность выдвинутых обвинений.

² «О выборах депутатов Государственной думы РФ», «О порядке формирования Совета Федерации РФ», «О судебной системе РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления» и др.

³ А. Баркашев во главе группы боевиков принимал участие в вооруженном мятеже 3—4 октября 1993 г., был объявлен в розыск, но вскоре амнистирован. В 1995 и 1999 гг. организация выдвинула ряд кандидатов по одномандатным округам в Государственную Думу, но ни один из них не прошел, набирая, как правило, не более 5% голосов. Идеология организации представляла собой агрессивную ксенофобию по отношению к развитым странам, прежде всего к США, а также к национальным меньшинствам России, прежде всего к евреям, декларировались намерения установить авторитарный режим. Символом организации была стилизованная свастика. В 2000 г. организация распалась, ее лидеры исчезли из политики.

ство юстиции отменило регистрацию одной из блокообразующих структур из-за ее фиктивного характера. Впрочем, навряд ли этот блок особенно угрожал кому-то, тем более что, например, аналогичное по идеологии «Движение в поддержку армии», допущенное к выборам, список которого возглавляли В. Илюхин и А. Макашов, набрало менее 1% голосов.

Верхняя палата российского парламента — Совет Федерации — с января 1996 г. формировалась путем делегирования в нее руководителей законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Самых губернаторов избирало население, основной цикл выборов прошел в 1995—1996 гг., хотя отдельные губернаторы были избраны позднее. Особое значение имел тот факт, что члены Совета Федерации, как и депутаты Государственной Думы, обладали неприкосновенностью. Это ставило губернаторов регионов, особенно крупных и богатых регионов, не зависящих от дотаций из центра, в положение полностью самостоятельных акторов. Они не боялись выступать против центра: например, около двух десятков губернаторов осенью 1998 г. подписали обращение с призывом к отставке Б. Ельцина. Еще больше губернаторов являлись членами основной оппозиционной партии 1990-х — КПРФ или были избраны при ее поддержке. Полномочия губернаторов усиливались нормами некоторых федеральных законов: устанавливалась обязанность центра согласовывать с ними назначение и отставку руководителей региональных структур МВД, прокуратуры, комитетов по управлению имуществом, ГТРК.

Несмотря на очень либеральное законодательство, в России практически действовало не более десятка реальных политических партий или избирательных объединений. Самой крупной была КПРФ, набравшая в 1993 г. 12,4% голосов и победившая на вторых парламентских выборах в 1995 г. с 23,2% голосов. Она имела крупные фракции в большинстве региональных легислатур. В лучшие годы численность КПРФ достигала полумиллиона человек, на митинги в столицах эта структура была в состоянии мобилизовать десятки тысяч человек. Идеология КПРФ — причудливое смешение ностальгии по советскому строю с марксистскими, социалистическими, авторитарными, эстатистскими и ксенофобскими идеями — во второй половине 1990-х начала эволюционировать в сторону примата этатизма, подкрепляясь политической тактикой «врастания во власть», как это называл Г. Зюганов. Значительным было влияние ЛДПР, чье второе официальное название — «партия Жириновского», термин, отражающий вождистскую суть структуры. На выборах 1993 г. ЛДПР неожиданно взяла первое место — 24,3% голосов, но одновременно завоевала лишь 4 одномандатных округа, что отражало слабость региональной структуры партии, которую, впрочем, она постепенно стала преодолевать. В 1995 г. результат ЛДПР был уже скромнее — 11%, а в 1999 г. она вплотную приблизилась к парламентскому барьеру — всего 5,9%. Идеология Жириновского частично напоминала идеологию КПРФ в плане этатизма и ксенофобии, апелляции к имперской тематике, но не содержала марксистских догм, а со временем начала иногда использовать и антикоммунистическую риторику, особенно когда это было необходимо для обоснования сотрудничества с властью. От роли ближайшего союзника КПРФ в 1993—1996 гг. ЛДПР во второй Думе перешла к сотрудничеству с властями: так, подавляющее большинство членов фракции ЛДПР отказались поддержать импичмент Б. Ельцина в мае 1999 г., в противном случае импичмент набрал бы необходимое число голосов. В отличие от КПРФ, пытавшейся использовать своих членов и симпатизантов в правительстве (в разное время В. Ковалев, А. Тулеев, Ю. Маслюков и Г. Кулик) и региональных

администрациях для проведения определенного курса, ЛДПР вела себя проще: например, за отказ поддержать импичмент член ЛДПР был назначен министром труда и социального развития, а пост руководителя Таможенного комитета занял, как писала пресса, аффилированный с ЛДПР человек.

В трех парламентах заседала фракция «Яблоко» Г. Явлинского, позиционировавшая себя как «социал-либеральную» организацию, оппозиционную правительству, но вместе с тем демократических взглядов (набрала 7,8% голосов на парламентских выборах в 1993 г., 6,8% — в 1995 г. и 5,9% — в 1999 г.). Среди тех, кто в той или иной мере поддерживал курс президента Ельцина, единства не было. В 1993 г. основным либеральным блоком, в который входили первый вице-премьер Е. Гайдар и многие члены правительства, был «Выбор России», на выборах он занял второе место с 15,5% голосов и сумел сформировать самую крупную парламентскую фракцию за счет одномандатников, что, однако, было воспринято общественным мнением как поражение, реформаторы в правительстве существенно потеряли влияние, Е. Гайдар ушел в отставку. В 1995 и 1999 гг. преемники «Выбора России» — партия «Демократический выбор России» (3,86%, не прошла в парламент) и блок «Союз правых сил» (8,5%, прошел в парламент) по-прежнему сохраняли некоторое влияние на политику президента и правительства прежде всего за счет занимавшего в разное время должности вице-премьера, министра финансов, главы Администрации Президента РФ и руководителя государственной компании РАО «ЕЭС» А. Чубайса. Однако полноценной «партией власти», занимавшей скорее реформаторские позиции, но ориентированной на поддержку любых действий властей, в 1995 г. стал блок «Наш дом — Россия» во главе с премьер-министром В. Черномырдиным (10% голосов), а в 1999 г. и блок «Единство» во главе с министром по чрезвычайным ситуациям С. Шойгу, в избирательной кампании которого активно участвовал и премьер-министр В. Путин (23,2%).

Стоит упомянуть и еще о нескольких политических силах, например об Аграрной партии России (АПР), в 1993 г. неплохо выступившей на выборах (7,9% голосов), а в 1995 и в 1999 гг. не проходившей в парламент по списку, но с помощью многих одномандатников и коммунистов формировавшей отдельную фракцию (в 1995 г. — 3,8% голосов; в 1999 г. самостоятельного участия в выборах не принимала, а члены АПР баллотировались по спискам КПРФ и движения «Отечество — вся Россия»). Идеология АПР была близка КПРФ, но эта структура отличалась большей договороспособностью с властью, ставя своей задачей контроль над аграрным ведомством и аграрным бюджетом.

В 1999 г. в выборах принял участие блок «Отчество — вся Россия» во главе с бывшим премьер-министром Е. Примаковым и мэром Москвы Ю. Лужковым (13,1%). Состоящий в основном из столичной и провинциальной бюрократии (в блок вошли многие губернаторы), блок тем не менее выступал с оппозиционной риторикой, направленной против президента Ельцина и федерального правительства, обсуждалось возможное выдвижение Е. Примакова или Ю. Лужкова в качестве альтернатив официальному кандидату на пост президента России в 2000 г. Однако неубедительное выступление на выборах привело к фактическому закрытию этого проекта, а парламентская фракция ОВР вскоре объединилась с «Единством». Во второй и третьей Думе также существовала состоявшая из одномандатников фракция «Российские регионы» (во второй Думе), «Народный депутат» (в третьей), ее координатором был Г. Райков. Фактически это была внеидеологическая группа региональных лоббистов.

Политические институты: реформы Путина

В первую каденцию В. Путина политическая система изменилась достаточно существенно, но вместе с тем она сохраняла как значительную преемственность, так и большинство демократических атрибутов.

Опираясь на электоральную поддержку и относительную лояльность нового состава Государственной Думы, Президент РФ в 2000 г. предпринял реформу Совета Федерации. Суть этой реформы состояла в уменьшении политического влияния губернаторов, деполитизации Совета Федерации, лишении губернаторов депутатской неприкосновенности (которой по Конституции пользуются члены парламента, теперь же неприкосновенностью обладают только депутаты Государственной Думы и представители губернаторов и легислатур, которые и стали новыми членами Совета Федерации с 2001 г.) и отмене всех норм, которые обязывали федеральный центр согласовывать с региональными властями назначения руководителей структур федерального подчинения (милиция, налоговая инспекция и налоговая полиция, прокурор региона и др.). Согласно ст. 86 Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действие любого нижестоящего нормативного акта до рассмотрения его в суде. Поправки в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти в РФ» дали Президенту РФ право также приостанавливать действие любого местного закона, а в случае неисполнения подтвержденного судом предписания об отмене антиконституционного местного постановления в срок 3 месяца — распустить легислатуру. Также на основании постановления Генерального прокурора РФ о возбуждении уголовного дела по подозрению в совершении тяжкого преступления Президент РФ приобрел право отстранить от должности главу региона до окончания расследования. Губернаторская фронда существенно ослабла, хотя с точки зрения влияния на исход региональных выборов федеральный центр и областные элиты по-прежнему находились в состоянии примерного равновесия и были регионы, где центру так и не удавалось заменить нелояльного губернатора. Зато, используя новый Закон, центр смог сменить нескольких особо уязвимых губернаторов — от подозреваемого в сотрудничестве с чеченскими сепаратистами главы Ингушетии Р. Аушева до регулярно замораживавшего регион губернатора Приморского края Е. Наздратенко, они сочли за благо сами подать в отставку по требованию Путина¹.

Что касается новой партийной системы, то первым шагом на пути ее формирования стало принятие в 2001 г. нового Закона «О политических партиях», устанавлившего цензовые требования к численности партий — не менее 10 тыс. человек при наличии отделений более чем в половине субъектов Федерации. В 2002—2003 гг. были приняты поправки в законодательство, обязывающие с середины 2004 г. при проведении региональных выборов не менее половины мандатов распределять по партийным спискам. Барьер на федеральных выборах был повышен с 5 до 7%, начиная с выборов, следующих за 2003 г. В действие вводилась система электронной обработки данных «ГАС-выборы», непрозрачность которой в будущем неоднократно будет упоминаться. Все эти новеллы, как декла-

¹ Символично, что последовавшие выборы сложились по-разному: в Ингушетии на сомнительных выборах, проходивших при массовом голосовании дислоцированных в республике военных и снятии основного конкурента — Х. Гуцериева, удалость обеспечить победу кандидата центра М. Зязикова, а в Приморье кандидат центра Г. Апанасенко выборы проиграл.

рировалось, были призваны повысить роль политических партий и потому, несмотря даже на риск, связанный с небольшим повышением барьера, были одобрены основными политическими игроками, к тому же новое законодательство освобождало парламентские партии от сбора подписей или внесения избирательного залога, что было даже определенной либерализацией по сравнению с прежним порядком.

Ситуация в парламенте в 2000—2003 гг. в целом может быть охарактеризована как здоровая конкуренция политических сил между собой, правительства и парламента. В осеннюю сессию 2003 г. в состав фракции КПРФ входили 83 депутата, «Единство — Единая Россия» — 81, «Отечество — Единая Россия» — 61, депутатской группы «Российские регионы» — 47, Агропромышленной депутатской группы и группы «Народный депутат» — по 43, Союз правых сил (СПС) — 31, «Яблоко» — 17, ЛДПР — 14, 16 депутатов не входили во фракции. На протяжении первых двух лет работы парламента в нем складывалась хорошо известная по началу прошлого века ситуация «двух большинств». В состав первого большинства входили кроме официальных фракций власти «Единство» (с 2003 г. — «Единство — Единая Россия») и «Отечество — вся Россия» (с 2003 г. «Отечество — Единая Россия»), группа «Народный депутат» (созданное из мажоритарных депутатов объединение левопопулистской риторики, тем не менее строго управляемое президентской администрацией), ЛДПР (утратившая между выборами позиционирование популистская партия) и КПРФ с дочерней Агропромышленной группой; в состав второго большинства — кроме первых двух и ЛДПР также СПС, «Яблоко» и частично «Российские регионы» и «Народные депутаты». Нельзя сказать, что все голосования в парламенте проходили именно с таким разделением¹, но определенная тенденция в этом просматривалась.

Первое большинство (с коммунистами, но без правых) возникало при поддержке законопроектов, связанных с расширением полномочий и финансирования государственных органов, и в особенности силовых, а также при принятии «патриотических» деклараций, в то время как второе использовалось для законодательного обеспечения экономических реформ (налоговой, трудовой, земельной, пенсионной и др.). Однако после создания в 2002 г. на базе фракции «Единство» и фракции ОВР политической партии «Единая Россия» (ЕР) фактически возникло устойчивое пропрезидентское большинство из так называемых центристских фракций («Единство — ЕР», «Отечество — ЕР», «Народный депутат» и «Российские регионы» с примкнувшей к ним ЛДПР), которое фактически ставило перед фактом все остальные объединения.

Тем не менее этот состав Государственной Думы был практически лишен шансов утвердить те или иные поправки в Конституцию РФ или значимо перераспределить власть. Неудивительно, что вопросы так и не ставились. Их постановка стала возможной после выборов 2003 г., по результатам которых сформировавшаяся фракция «Единая Россия» стала состоять из более чем 300 человек, что превышает требуемые даже для конституционных законов параметры. Правительство в 2000—2003 гг. часто сталкивалось с неудачами при проведении тех или иных налоговых новаций — в парламенте были сильны лоббисты крупного бизнеса.

¹ Например, летом 2003 г. в ситуации, когда был очевиден провал попытки вотума недоверия правительству, ЛДПР проголосовала «за» недоверие, а в 2002 г. за реформу электроэнергетики проголосовали «Народный депутат» и ЛДПР, но против голосовало «Яблоко».

Избирательные права граждан и политический поворот 2004 г.

В дискуссиях по поводу оптимальной политической модели для России часто забывают, что ключевым условием формирования легитимной власти являются не определенная ее модель (парламентская или президентская республика, мажоритарная или пропорциональная избирательная система), а свободные, честные выборы.

В свою очередь свобода, честность выборов подразумевает несколько обстоятельств: во-первых, свободный доступ кандидатов для участия в выборах, во-вторых, равные возможности ведения избирательной кампании для всех ее участников и, в-третьих, честный подсчет голосов.

Еще до 2004 г. в России стали возникать проблемы с проведением свободных выборов, получила распространение «башкирская избирательная технология»¹, суть которой состоит в отказе неугодному федеральной или региональной власти участнику выборов в регистрации его кандидатуры или в снятии его кандидатуры с регистрации уже в ходе избирательной кампании. Эта технология была применена, например, на губернаторских выборах в Приморском крае, Курской, Нижегородской и Ростовской областях, Якутии, Северной Осетии, Ингушетии. В качестве яркого примера можно привести Приморский край: на досрочных выборах губернатора Приморского края в мае 2001 г. во второй тур вышли бывший мэр Владивостока В. Черепков (20% голосов) и предприниматель С. Дарькин (23,9%), а кандидат Москвы, заместитель полпреда Президента РФ в Дальневосточном округе К. Апанасенко, оказался лишь третьим. В итоге Приморский краевой суд обвинил Черепкова в нарушениях, якобы допущенных во время ведения предвыборной кампании (Черепков не оплатил из предвыборного фонда интервью на «Эхо Москвы»), и снял его кандидатуру. При этом в аналогичном объеме и также бесплатно эфирное время было предоставлено и его конкуренту, который, однако, с выборов снят не был. Это откровенно неправовое решение признал и Верховный Суд РФ, который все чаще стал отказывать независимым кандидатам в праве участвовать в выборах.

Грубость применения «башкирской технологии» наастала. На выборах в Государственную Думу в декабре 2003 г. препятствия в регистрации и снятие уже зарегистрированных кандидатов наблюдались десятками. Например, в Бурятии было отказано в регистрации кандидату КПРФ, бывшему Генпрокурору Ю. Скуратову под абсурдным предлогом «предоставления недостоверных и не в полном объеме сведений о занимаемой должности» (Скуратов указал свою должность зав. кафедрой Московского социального государственного университета, но «скрыл» от избирателей тот факт, что он является еще и профессором)¹. К действующим оппозиционным депутатам предъявляли непонятные требования неучастия их собственных помощников в их избирательной кампании, неиспользования для нужд кампании собственной приемной, причем одновременно такие требования не

¹ В Башкирии на выборах 1998 г. оппозиционные кандидаты в президенты не были зарегистрированы, причем региональная власть пошла даже на невыполнение решения Верховного суда РФ, обязавшего их зарегистрировать. Случай это был для 90-х совершенно дикий и практически единичный — нечто подобное было только в Калмыкии, но там оппозиция не признала легитимность досрочных выборов президента и сама решила в них не участвовать.

предъявляли кандидатам партии власти. Не был допущен до федеральных выборов и список движения «Либеральная Россия», никаким экстремизмом не отличавшийся, но возглавляемый политэмигрантом Б. Березовским.

Избирательная кампания проходила в довольно специфической атмосфере. Информационная политика (набор сюжетов и комментариев) была откровенно рекламной для «Единой России» и носила очернительский характер относительно КПРФ — партии, которая еще в январе 2003 г. по рейтингам ФОМа и ВЦИОМа почти на 10% опережала «Единую Россию». В отличие от 1999 г. все федеральные телевизионные каналы контролировали государство или государственные компании, действия телевизионных менеджеров выглядели чрезвычайно слаженными, будто ими управляли из одного центра. В список «Единой России» вошли 29 губернаторов и многие федеральные министры, административный аппарат за счет налогоплательщиков фактически агитировал за определенную политическую партию, игнорируя протесты. Содействовало этому и избирательное законодательство России, содержащее немало мелких и нелепых ограничений для кандидатов (например, отыскочные нормы на не предусмотренные законодательством «места агитации», расплывчатое понятие «введение избирателя в заблуждение», жесточайшие санкции для СМИ и кандидатов, но лишь небольшой административный штраф для государственных служащих). Наблюдатели от блоков и партий в массовом порядке не могли получить копии протоколов, а количество избирателей в 2003 г. по сравнению с предыдущим электоральным циклом удивительным путем выросло на 2 млн человек при естественной убыли населения. В Чечне и Ингушетии, по словам тогдашнего главы ЦИК А. Вешнякова, число проголосовавших вообще на 11% превысило количество избирателей, в Московской области тоже обнаружилось, что количество заполненных бюллетеней превышает число зарегистрированных избирателей на 4,5%, а в Калужской — на 5%².

Согласно мнению многих экспертов, арест М. Ходорковского сыграл роковую роль в судьбе правых партий, так как фактически легитимизировал существующие общественные претензии к крупному бизнесу (ранее бывшие маргинальными и не получавшими официальной поддержки властей), в то время как сами правые позиционировали себя как защитники крупного бизнеса. В этом есть изрядная доля истины, на наш взгляд. Но в наибольшей степени винить здесь стоит не власть, а самих правых, не сумевших отыграть антибюрократическую и прежде всего «антисиловую» повестку дня. Ведь социологические данные наглядно показывают, что наряду с уверенностью в несправедливости приватизации, необходимости пересмотра ее итогов граждане категорически не верят в то, что такой пересмотр произойдет в пользу общества, равно как и не доверяют российскому правосудию. Что касается «популярности» в обществе сотрудников милиции, чей тогдашний шеф Б. Грызлов баллотировался во главе партии власти, то остается удивляться, что эту тему не поднял вообще никто.

¹ В Тюмени были сняты с выборов оба основных соперника Г. Райкова — коммунист А. Черепанов и В. Бондарь (Союз правых сил), в Курской области (округ № 97) был снят с регистрации бывший вице-президент России А. Руцкой, на Кубани — кандидат от КПРФ депутат Государственной Думы Н. Денисов, что позволило победить в этом округе брату губернатора Алексею Ткачеву, в Ачинском округе — бизнесмен А. Быков, в Нижнем Новгороде — бизнесмен А. Климентьев, в Татарстане — критик главы республики депутат Государственной Думы С. Шашурин и др.

² <http://www.polit.ru/event/2003/12/26/veshnyakov.html>

Результаты кампании оказались следующими. Количество избирателей, проголосовавших за представленные в парламенте объединения, сократилось с 81,3% в 1999 г. до 70,5% в 2003 г. В выборах приняло участие 55,7% избирателей, что почти на 8% ниже, чем в 1999 г. В парламент прошли «Единая Россия» (37,57%), КПРФ (12,61%) вернулась к уровню 1993 г., ЛДПР (11,45%), а также левопопулистский блок «Родина» (9,02%).

Ближе всего к черте подошли «Яблоко», получившее 4,3%, СПС — 3,97, аграрии — 3,64, Партия пенсионеров — 3%. Таким образом, за счет значительного отрыва от «преследователей» «Единая Россия» получила в Думе чуть меньше половины мест (120), КПРФ — 40, ЛДПР — 36 и «Родина» — 29. Однако и по одномандатным округам «Единая Россия», разделив округа с «Народной партией», набрала 104 мандата (еще 19 — НПР). В результате обвальной записи независимых одномандатников и представителей не прошедших барьер партий численность фракции «Единая Россия» составила уже 308 человек. Таким образом, в парламенте сформировалось конституционное большинство партии власти, которое сохранялось все следующие четыре года.

Президентские выборы 2004 г. во многом прошли аналогично парламентским. В. Путин набрал 71,3%, т.е. почти на 20% больше, нежели в 2000 г. На втором месте оказался кандидат КПРФ Н. Харitonов (13,6%), существенно отстали С. Глазьев (4,1%) и И. Хакамада (3,8%), против всех проголосовало 3,4%, кандидат от ЛДПР О. Малышкин набрал 2,2%, дублирующий президента спикер Совета Федерации С. Миронов — менее 1%. В марте объявил о снятии своей кандидатуры И. Рыбкин, впрочем, призыв этого кандидата к бойкоту выборов остался известен узкому кругу политологов, так как кандидат кампании не вел.

Работа Государственной Думы 2003—2007 гг. началась с заявления ее нового спикера (и одновременно руководителя правящей партии) Б. Грызлова о том, что «парламент не место для политических дискуссий». Возможность принятия законопроектов, не выдвинутых «Единой Россией», была сведена практически к нулю, но это не означало роста влияния депутатов «Единой России» на законодательный процесс. По сложившейся практике депутаты стали рассматривать и принимать законы, внесенные Президентом РФ и Правительством РФ, количество законопроектов, принятых по инициативе самих депутатов Государственной Думы, менее 10% общего числа¹. Парламент фактически утратил законотворческую функцию, превратившись в придаток исполнительной власти. 1 сентября 2004 г. произошли трагические события с захватом группой террористов школы в осетинском городе Беслане, приведшие к сотням человеческих жертв. Под предлогом борьбы с терроризмом и неназванными странами, «заинтересованными в ослаблении России», было объявлено, что в парламент будут внесены законопроекты, направленные на изменение процедуры назначения губернаторов, а именно через назначение их региональными легислатурами по представлению Президента РФ. Причем назначение проводится региональной легислатурой на безальтернативной основе, в случае двукратного отклонения кандидатуры президент может распустить легислатуру и назначить и.о. губернатора. Отстранение губернатора, в том числе избранного, производится Президентом РФ при возникновении различных обстоятельств, в том числе «утраты доверия президента». Важно, что новая система назначения губернаторов фактически означает и нарушение принцип-

¹ <http://www.council.gov.ru/print/lawmaking/report/2006/24/index.html>

па разделения властей, так как назначенные губернаторы формируют половину верхней палаты парламента.

Одновременно было принято решение об избрании Государственной Думы только по партийным спискам при одновременном запрете избирательных блоков и повышении минимальной численности политических партий до 50 тыс. человек. Избирательный залог на федеральных выборах устанавливался в сумме более 2 млн долл., а количество допустимого брака в подписных листах уменьшено с 25 до 5%. Право на назначение наблюдателей на выборы осталось только у участников избирательной кампании, его лишились общественные объединения, таким образом, невозможность для оппозиции зарегистрировать собственного кандидата одновременно обозначает и невозможность обеспечить гражданский контроль над выборами. Зафиксирована возможность применения электронных сканеров для подсчета бюллетеней без права ручного пересчета наблюдателями.

Комплекс законопроектов осени 2004 г. вкупе с ранее принятым решением о 7%-м избирательном барьере ознаменовал резкий сдвиг В. Путина в сторону авторитарных политических институтов. Так, например, российский избирательный залог стал самым высоким в мире, избирательный барьер — самым высоким в Европе, при том что ни в одной европейской стране не запрещены избирательные блоки. В 2009 г. по инициативе Д. Медведева избирательные залоги были вообще отменены, что резко затрудняет регистрацию оппозиционных кандидатов — подавляющее большинство оппозиционеров регистрировалось именно по залогам, так как собранные в поддержку кандидатов подписи объявлялись недействительными¹. Также по инициативе Д. Медведева были приняты поправки, запрещающие общественным организациям участвовать в выборах по пропорциональной системе на муниципальном уровне — ранее это право у них сохранялось.

Правоприменительная практика также не оставляет сомнений в том, зачем были введены все эти ограничения. Так, за четыре года существования новой политической системы не было зарегистрировано ни одной (!) новой политической партии². С момента принятия нового Закона количество политических партий было сокращено с 60 до 34 к началу 2007 г., к новым выборам в Государственную Думу — до 15, к 2009 г. — до 7. Вполне возможно, процесс ликвидации политических партий продолжится.

Из действующих губернаторов лишь несколько не являются членами правящей партии «Единая Россия», при том что в 2003 г. в «Единой России» состояло менее половины губернаторов (и, кстати, почти половина кандидатов «Единой России» проиграли губернаторские выборы в последний год их проведения — 2004-й). В 2007 г. единственная из участвовавших в выборах партий, открыто выступившая против политики В. Путина, — СПС — была подвергнута не только шельмованию в СМИ, но и тотальной конфискации агитационной продукции сотрудниками МВД. А на президентских выборах в марте 2008 г. власти вообще отказались регистрировать оппозиционного кандидата, бывшего премьер-министра М. Касьянова, найдя у него нарушение правил оформления собранных подписей.

¹ Наиболее скандальная ситуация в связи с этим сложилась в Санкт-Петербурге в 2006 г. Часть подписей, представленных региональной организацией партии «Яблоко», была признана городской избирательной комиссией недействительной, и в регистрации списка было отказано. Тогда «Яблоко» обратилось в суд и представило нотариально заверенные заявления тех избирателей, чьи подписи были забракованы. Однако суд принял решение руководствоваться мнением избирательной комиссии.

² Среди тех, кому было отказано в регистрации, Республиканская партия В. Рыжкова, «Народ за демократию и справедливость» М. Касьянова, «Великая Россия» А. Савельева и др.

Фактически установлены такие правила избирательной кампании, при которых критика в адрес президента, премьер-министра и правящей партии невозможна. Во-первых, она юридически запрещена — участники выборов не могут за счет своего избирательного фонда распространять информацию, формирующую негативный образ конкурента. Соответственно к правящей партии это не относится — грязную работу за нее осуществляет государственное телевидение. Но, во-вторых, даже если найти определенную технологическую схему, позволяющую обходить вышеупомянутый запрет, это чревато бесследной конфискацией агитационных материалов, которые будут возвращены — как в случае СПС — после выборов, когда уже будут не нужны. Потому «системные» партии играют роль спарринг-партнеров правящей, ограничиваясь выдвижением каких-то второстепенных инициатив, не то что не затрагивающих вопрос о власти, но воздерживающихся даже от критики этой власти. Логическим завершением деятельности «системных партий» в российской полуторапартийной системе является тот факт, что все представленные в парламенте партии, кроме КПРФ, одобрили анонсированное в конце 2008 г. увеличение срока полномочий президента до 6 лет. «Системные партии» в России превращаются в аналог партий-спутников коммунистических партий Восточной Европы, а президентские выборы, формально считающиеся альтернативными, не являются таковыми по сути из-за недопуска к ним оппозиции — аналогично «выборам» в Туркмении, Таджикистане и Узбекистане.

Официальные результаты партии власти колеблются около двух третей. На парламентских выборах 2007 г. официальная явка составила 63,78% (выше, чем на прошлых парламентских выборах, но ниже, чем на президентских 2004 г.). В парламент прошли четыре партии: «Единая Россия» набрала 64,3%, КПРФ — 11,57, ЛДПР — 8,14, «Справедливая Россия» — 7,74%, прочие выступили весьма слабо — аграрии набрали 2,3%, «Яблоко» — 1,59, «Гражданская сила» — 1,05, СПС — 0,96, «Патриоты России» — 0,89, а замкнула список с 0,13% спойлерная ДПР. На президентских выборах 2008 г. официальный кандидат, «преемник» Д. Медведев, набрал 70,21% голосов при явке 69,61%.

Что можно сказать об этих результатах? Отчасти они позиционируются сторонниками Кремля как «референдум о доверии Путину» и путинской политике в более широком смысле, что в какой-то степени верно. Вместе с тем результат был достигнут с помощью фальсификаций, которые наблюдались и на предыдущем выборном цикле, но в этот раз носили еще более откровенный и массовый характер. Например, в Чечне и Ингушетии при 99%-й и 98%-й явке соответственно партия власти получила 99 и 98%¹. В Хабезском районе Карачаево-Черкесии результаты парламентских и президентских выборов вообще довели до 100%. Фантастические результаты партии власти отмечены в Кабардино-Балкарии, Мордовии, Карабаево-Черкесии, Дагестане и Тыве. Массовый характер принял грубая технология «рисования» протоколов, когда наблюдателям в участковых избирательных комиссиях выдается на руки один протокол, а в территориальных избирательных комиссиях он «перерисовывается» и вносится в систему «ГАС-выборы» в существенно подправленном виде. Как правило, количественные результаты прочих партий для экономии времени не меняются или меняются незначительно,

¹ В Ингушетии в ходе акции протеста «Я не голосовал!» собраны заявления более 50% избирателей, письменно и с указанием полных анкетных данных подтвердивших, что не ходили на выборы.

а явка «дорисовывается» и все виртуальные голоса приписываются партии власти. Зафиксированные и опубликованные наблюдателями КПРФ, СПС, «Справедливой России» расхождения показывают добавление 10–15% голосов партии власти только с помощью этого одного нехитрого метода, причем его география была весьма широка и охватила, например, даже Подмосковье. В крупных городах, где недалеко СМИ, применяли более утонченные способы — «карусели» с открепительными талонами¹,бросы бюллетеней в урну, удаление наблюдателей. Абсолютной тайной остаются списки избирателей. Так, например, на мартовских выборах избирателей, имеющих право голоса, оказалось вдруг на два с лишним миллиона меньше, чем на декабрьских. В предварительных данных по выборам президента, опубликованных на сайте ЦИК, в графе «Число избирателей, включенных в списки» — почти 107 млн избирателей, а в думских выборах в этой графе — более 109 млн.

В целом итоги выборов 2007—2008 гг. можно оценить так: «Единая Россия» удержала конституционное большинство в парламенте, «референдум по доверию Путину—Медведеву» состоялся и дал положительный результат, хотя методы его проведения заставляют усомниться в его легитимности.

Кстати, важно подчеркнуть, что российские власти установили подобный режим на ненормированный срок — он не позиционируется как нечто временное или переходное.

Судебная система

Доставшаяся от коммунистической эпохи судебная система служила декоративным придатком партийно-государственной машины. Для защиты прав и законных интересов граждан, для разграничения прав и конфликтующих интересов эта система принципиально непригодна в силу как самой организации, так и состава судейского корпуса.

Реформа судебной системы начала 90-х годов поначалу резко подняла уровень защищенности судьи от влияния исполнительной и законодательной власти, наделив судей несменяемостью, а также мощной корпоративной структурой, получившей право решать вопросы об отстранении судьи от должности. Со второй половины 90-х годов начал резко расти уровень материального содержания судей: судьи, особенно в провинции, стали фактически принадлежать к элите общества.

Однако эта реформа не затронула других проблем системы. В частности, крайне мало было сделано для обновления судейского корпуса, для радикального ужесточения отбора кандидатов по критериям, определяющим способность кандидатов защищать права частных лиц. Судьи, пытавшиеся использовать возросшую независимость и полномочия для защиты прав граждан, зачастую отторгаются самим судейским сообществом и лишаются должностей, благо судейское сообщество было наделено таким правом. Впрочем, в 90-е годы отстранение судьи от должности осуществлялось квалификационной коллегией, состоящей из 8—10 судей вышестоящего суда, и случаи отстранения судей от должности были довольно редки, причем судья мог апеллировать в вышестоящую инстанцию Верховного

¹ Выдав бюллетень по открепительному талону, член избирательной комиссии вопреки закону не изымает его, а оставляет на руках, после чего участник «карусели» идет голосовать на следующий участок.

суда. Например, квалификационная коллегия отказалась отстранять от должности судью Солнечногорского районного суда Ю. Слободкина, бывшего одним из лидеров оппозиционной радикальной Российской коммунистической рабочей партии и баллотировавшегося в парламент в 1995 г., ограничившись предупреждением¹. В надзорной инстанции удалось защитить полномочия судьи одному из авторов российской Конституции — С. Пашину.

В самом начале 90-х годов при зарождении судебной системы довольно сильно оказался политизирован Конституционный Суд (КС) РСФСР, полный состав которого был сформирован российским парламентом в составе 13 судей (две судейские должности оставались вакантными). Председателем КС судьи избрали В. Зорькина. Полномочия, полученные Конституционным Судом РФ на первом этапе его развития, охватывали разрешение дел о конституционности законов и иных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, правоприменительной практике, а также о конституционности политических партий и общественных объединений. Суд был правомочен разрешать споры о компетенции органов государственной власти. Кроме того, в полномочия Конституционного Суда были включены дача заключений об отрешении от должности ряда должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов, право законодательной инициативы, ежегодное направление парламенту Российской Федерации послания о состоянии конституционной законности в России (подлежащего срочному рассмотрению) и т.д.² В 1992—1993 гг. Конституционным Судом РФ было рассмотрено 30 дел. Из них 22 — по ходатайствам государственных органов или групп парламентариев и только 8 — по индивидуальным жалобам граждан. Имела место нарастающая ангажированность суда. В рамках рассмотрения так называемого дела КПСС — иска о конституционности Указа Президента РФ о запрете деятельности КПСС и КП РСФСР как преступных структур тоталитарного государства, причастных к организации массовых нарушений прав граждан, в суде были продемонстрированы уникальные документы, как то решения органов КПСС об утверждении итогов выборов в ВС СССР до даты их проведения (!), директивы органам государственной власти о выделении финансовых средств и т.п. КС не решился впрямую оправдать многолетнюю монополию коммунистов, но не решился и принципиально осудить созданный большевиками тоталитарный режим, признать КПСС преступной организацией. КС РФ признал конституционным лишь распуск руководящих организационных структур КПСС, но не первичных организаций КП РСФСР (КП РФ).

В декабре 1992 г., во время кризиса с утверждением кандидатуры премьер-министра в Верховном Совете РФ, председатель КС В. Зорькин выступил как политическое лицо, в частности, подписал соглашение с главами исполнительной и законодательной власти, суть которого сводилась к отказу Б. Ельцина от внесения кандидатуры Е. Гайдара на пост премьер-министра в обмен на решение съезда о проведении референдума о доверии президенту и парламенту. Выступив в роли гаранта соглашения, В. Зорькин одобрил его нарушение VIII Съездом народных депутатов РФ, отменившим решение предыдущего съезда о референдуме, употребив чисто правовой аргумент: «Для России так будет лучше». Некоторые решения КС — о необходимости голосования абсолютного большинства избира-

¹ В 1990—1993 гг. законодательство позволяло судье быть одновременно народным депутатом РФ, с 1994 г. это было запрещено.

² <http://ks.rfnet.ru/>

телей для прекращения полномочий избирающегося относительным большинством Съезда народных депутатов или признание законным решения Верховного Совета Мордовии о немедленной ликвидации поста избранного населением этой республики Президента Мордовии — выглядели откровенным издевательством над правом. Президент РФ подписал Указ № 1400 от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В нем КС было предложено не проводить заседаний. Одновременно была прервана деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Были введены в действие временные положения о федеральных органах власти, о выборах Государственной Думы и проведении референдума о принятии новой Конституции РФ. Обосновывая эти меры, Президент РФ ссыпался на то, что руководство Верховного Совета остановило процесс конституционной реформы, противодействовало социально-экономическим реформам, попирало волю народа, выраженную на выборах и на референдуме 25 апреля 1993 г., разрушало основы конституционного строя Российской Федерации (народовластие, разделение властей, федерализм).

Новая Конституция РФ, которая была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., одновременно с выборами нового парламента — Федерального Собрания, и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» существенно улучшили ситуацию. Количество судей было увеличено до 19 человек, что сломало проявившееся в 1992—1993 гг. механическое большинство антипрезидентски настроенных судей в КС. Для принятия решения о толковании Конституции РФ теперь требуется две трети голосов судей. Согласно справке КС¹ количество рассматриваемых дел существенно увеличилось, при этом защита конституционных прав и свобод стала лидировать в количественном отношении: свыше 70% дел². Примечательно также, что в подавляющем большинстве случаев жалобы частных лиц и запросы государственных органов признавались правильными: оспариваемые законоположения и положения иных нормативных актов действительно не соответствуют Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ после 1993 г., конечно, в какой-то мере отказался от пересмотра решений высшей государственной власти. Из сколько-нибудь серьезных дел стоит отметить лишь решение о неконституционности реституции культурных ценностей Германии. Однако своими решениями КС существенно сдерживал законодательство и нормотворчество, направленные на расширение полномочий органов государственной власти и попрание прав граждан и предпринимателей. Так, КС РФ признал незаконными многочисленные положения старого Уголовно-процессуального кодекса (УПК) (например, право надзорной инстанции пересмотреть и отменить вступивший в силу оправдательный приговор; право судов возвращать некачественно расследованные дела на повторное следствие, что обрекало многих на длительное предварительное заключение из-за ошибок следствия; право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, на срок свыше 48 часов и применение в качестве меры пресечения заключения под стражу без судебного решения и др.), что, несомненно, сыграло положительную роль в принятии нового УПК, так как с обесценением репрессивных норм старого исчезли стимулы силовых ведомств бороться за его сохранение. КС РФ неоднократно сопротивлялся попыткам фискальных властей ввести налогообложение задним числом и вне установленной процедуры, защитил право граж-

¹ <http://ks.rfnet.ru/>

² Статистика там же.

дан на местное самоуправление (так называемое удмуртское дело)¹, на свободу выбора места жительства и т.п. Общая оценка роли КС РФ в 1994–2003 гг. в системе российского права может быть признана положительной.

В 2004–2008 гг. ситуация в КС существенно изменилась. Важнейшим прецедентом стало рассмотрение пакета законодательных актов, внесенных В. Путиным в сентябре 2004 г. и отменявших выборность губернаторов при сохранении назначения губернаторами членов Совета Федерации, т.е. половина членов верхней палаты стала фактически назначаться исполнительной властью. Показательно, например, что Конституционный суд РФ при двух особых мнениях, рассматривая жалобу В. Гришкевича на нарушение его конституционных прав процедурой назначения губернаторов, отклонил ее, сославшись на то, что «Конституция не рассматривает выборы в качестве единственного допустимого механизма формирования органов власти». Суд пренебрег и собственными постановлениями 1996 г. (признававшими неконституционным даже простое избрание губернатора законодателями, без каких-то представлений или санкций за его отклонение), и п. 2 ст. 55 Конституции, гарантирующей неумаление прав граждан², и отсутствием такого права в перечне полномочий президента, и тем фактом, что существующий порядок вкупе с процедурой формирования Совета Федерации означает нарушение принципа разделения властей.

Символично, что в 2003 г. после десятилетнего перерыва главой Конституционного суда был избран судья В. Зорькин, выступавший против принятия действующей Конституции. А в 2009 г. Д. Медведев вообще предложил назначать главу Конституционного суда Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ.

Кардинально изменилась ситуация с возможностью вынесения судами общей юрисдикции решений, противоречащих интересам исполнительной власти. В 1994 г., например, Верховный Суд РФ оправдал члена ГКЧП В. Варенникова³, обвиняемого в попытке переворота в августе 1991 г., причем назвал его действия — т.е. попытку переворота — мотивированными крайней необходимостью и благом государства. Верховный суд РФ оправдал эколога А. Никитина, обвинявшегося ФСБ в разглашении государственной тайны. Верховный Суд в подавляющем большинстве случаев восстанавливал регистрацию кандидатов на выборах различных уровней, отстраняемых от выборов региональными властями. В 2000–2003 гг. многие решения Верховного Суда РФ уже отказывали кандидатам в регистрации (например, выборы губернатора Ростовской области, Приморского края, Чеченской Республики и т.п.), а начиная с думской кампании 2003 г. Верховный суд стал штамповывать решения нижестоящих судов об отстранении от выборов неугодных властям кандидатов.

Исчезли оправдательные приговоры всем обвиняемым по общественно значимым делам, получили массовое распространение отмена решения судов присяжных, разгоны коллегий присяжных⁴. В России появились многочисленные по-

¹ Была признана неконституционной попытка исполнительной власти Удмуртии без референдума ликвидировать пост избранного мэра Ижевска.

² «В РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

³ Остальные члены ГКЧП воспользовались объявленной Государственной Думой РФ амнистией, однако В. Варенников ее не принял.

⁴ Отменены решения присяжных по делам эколога В. Данилова, военнослужащего С. Аракчеева, политика И. Квачкова, разогнана коллегия присяжных по делу сотрудника ЮКОСа А. Пичугина.

литзаключенные: от руководителей и сотрудников ЮКОСа до «ученых-шпионов» и различных партийных активистов, особенно из провинции. Многие судьи, например Л. Кудешкина или А. Меликов, открыто называют причинами своих и многочисленных других корпоративных увольнений в судебном сообществе вынесение судьями оправдательных приговоров, при том что их число и так находится в районе нескольких процентов.

Фактически сегодня можно констатировать отсутствие в России независимой судебной власти.

Средства массовой информации

Возникновение кремлевской пропаганды как социального феномена и, пожалуй, даже как социального института можно уверенно датировать первой каденцией В. Путина, приблизительно начиная с установления контроля Кремля над НТВ и ОРТ и с введения на центральных телеканалах первых элементов государственной цензуры.

В РФ в 90-е годы существовали три телеканала, зона уверенного приема сигнала которых была практически всей территорией России — ОРТ, РТР, НТВ, а также ряд телеканалов со значительным покрытием — прежде всего ТВ-6 и ТВЦ. РТР на 100% принадлежало государству, в ОРТ после 1995 г. у государства был контрольный пакет, а 49% акций и менеджмент принадлежали группе Б. Березовского, НТВ принадлежало В. Гусинскому, ТВ-6 — Э. Сагалаеву и Б. Березовскому, ТВЦ — Правительству Москвы. Телеканалы отличались различным и меняющимся отношением к политическим и коммерческим деятелям. Важно подчеркнуть, что в 90-е годы телеканалы были фактически планово-убыточны и жили за счет поддержки акционеров или кредитов (например, Газпром масштабно кредитовал НТВ). Взамен информационная политика телеканалов представляла собой существенный политический ресурс. Так, в 1996 г. телеканалы поддержали имевшего минимальный рейтинг Б. Ельцина против лидера коммунистов Г. Зюганова и сыграли значительную роль в его кампании, в том числе распространяя критические замечания в адрес Зюганова и пропагандируя неочевидный тезис о том, что Ельцин являлся единственным кандидатом, способным победить Зюганова. В 1997 г. часть телеканалов, прежде всего ОРТ и НТВ, выступили резко против тогдашнего правительства, а телеканал РТР — в его защиту. Во время выборного цикла 1999—2000 гг. ОРТ и РТР поддерживали блок «Единство», а НТВ — блок «Отчество — вся Россия». При этом на телеканалах соблюдали общепринятые стандарты подачи информации — освещали противоположные точки зрения, существовали прямые эфиры, в которых представители разных группировок могли померяться силами. Так, на НТВ, например, в авторскую программу «Итоги» еженедельно приглашали лидеров четырех парламентских фракций.

Среди печатных СМИ не было такого внутреннего плюрализма, но зато их спектр был намного шире телевидения — были симпатизирующие коммунистам издания «Завтра», «Советская Россия», «Правда».

В 90-е годы говорить о кремлевской пропаганде как самостоятельном феномене было едва ли возможно. Пропагандистские функции сводились к предоставлению большого эфирного времени политикам, близким к Кремлю, в ущерб левой оппозиции да к изображению этой оппозиции в комичном виде (к чему она,

впрочем, часто давала достаточно веские основания). Какого-то моратория на критику власти — включая Б. Ельцина — не было.

«Зачистка» телеканалов стала одной из первых задач новой власти. Против НТВ был использован экономический метод — полугосударственный Газпром получил директиву взыскать с компании долги, превышавшие 600 млн долл. Начавшийся летом 2000 г. процесс завершился весной 2001 г. банкротством компании «Медиа-мост» В. Гусинского и его эмиграцией, а контроль над телеканалом перешел к Газпрому. Общество противоречиво отнеслось к судьбе компании НТВ, учитывая неоднозначность репутации его хозяев и наличие у них совершенно реальных долгов. Кроме того, назначенный руководить компанией А. Кох обещал продать ее стратегическому иностранному инвестору. Но вскоре стало очевидно, что это не входит в планы властей. Летом 2001 г. были приняты специальные поправки в законодательство, запрещающие иностранным инвесторам владеть контрольным пакетом акций электронных СМИ. Б. Березовский продал акции ОРТ своему лояльному властям партнеру Р. Абрамовичу, а в январе 2002 г. по иску миноритарного акционера — «ЛУКОЙЛа» — был ликвидирован телеканал ТВ-6, для чего была использована «спящая» статья гражданского законодательства о праве на ликвидацию убыточного несколько лет предприятия (при том, что мажоритарный акционер был готов и дальше поддерживать деятельность канала, а сам канал начал в 2001 г. приносить прибыль).

Правда, в 2002—2003 гг. группа крупных предпринимателей из РСПП пыталась реанимировать проект частного федерального телеканала ТВС, однако — не без участия Кремля — многие другие отказались от партнерства, и телеканал был закрыт.

Попавшие под контроль Кремля телеканалы претерпели следующие изменения. Исчезли оппозиционные «телекиллеры», но остались официальные; на телеканалах нет больше прямых эфиров, а к такому инструменту в руках властей, как телевидение, прибавились подавляющее большинство печатных СМИ, огромное количество интернет-изданий, а также различные формы пропагандистской продукции в кино, литературе и даже культурной среде.

«Официальными СМИ» — имея в виду советский опыт — именуют только и исключительно СМИ, принадлежащие государству (тем более что действительно есть яркие примеры государственного РТР или Первого канала с контрольным пакетом акций государства). Представление это не соответствует действительности и легко опровергается теми же пропагандистами. На официальном сайте телекомпании НТВ она гордо именуется «единственным частным российским телеканалом, имеющим статус федерального». На самом деле «частный» телеканал принадлежит структурам Газпрома — компании с государственным контролльным пакетом. Структуры Газпрома владеют и «Известиями». «Комсомольская правда» оказалась у Балтийской медиагруппы О. Руднова¹. «Аргументы и факты» принадлежат братьям Ананьевым², «Московский комсомолец» связывают с членом Общественной палаты П. Гусевым, но прежде всего — с мэром Москвы Ю. Лужковым и т.п. Превращение частной собственности в феодальное условное держание в современной России в полной мере касается и СМИ. Формально там может вообще не быть госпакета, но на самом деле СМИ может полностью контролироваться властями.

¹ Петербургский предприниматель, которого называют другом В. Путина.

² Петербургские предприниматели, братья Дмитрий и Алексей, считающиеся близкими к окружению В. Путина.

К. Яновский, один из авторов настоящей статьи, в 2001 г. предложил для формальной оценки подцензурности СМИ отсутствие трех параметров: обвинений высокопоставленных представителей государственной власти в недееспособности, в нарушении законодательства и моральных норм. Независимая пресса, несмотря на политическую ориентацию, будет освещать интересующую читателей проблему коррупции и ошибок властей — вспомним острые публикации как по персональным делам¹, так и по содержательным вопросам в «Известиях» 90-х при всей формальной лояльности этого издания Б. Ельцину.

Кроме официальных СМИ официозные материалы могут размещаться и в относительно независимых СМИ — на коммерческой основе или просто в порядке здоровой конкуренции взглядов. Летом 2006 г. И. Клямкин и Т. Кутковец ввели в оборот термин «кремлевские пропагандисты». Они характеризовали их как лиц, «которым предоставлено привилегированное право комментировать текущие политические события в стране и за рубежом. Они выступают в роли экспертов, но избыточный для аналитических комментариев пафос выдает в них пропагандистов. Можно сказать, что это пропаганда, представляемая как экспертиза». Имелись ввиду Г. Павловский, С. Марков и т.п. На наш взгляд, есть и другие, довольно очевидные, но не менее важные характеристики. Прежде всего речь идет о лицах, чьи комментарии всегда носят благоприятный для высшей исполнительной власти характер. Критика нижестоящих чиновников (« злоупотребления на местах») возможна, но и ее поле сокращается. Так, из-под критики полностью выведены не только В. Путин (что было отличительной особенностью начала 2000-х годов), но и, например, Правительство РФ, партия «Единая Россия».

Власть согласно телевизионной картинке никогда не ошибается. Если ей и присущи какие-то недостатки, то либо как отражение объективной и навеки данной природы вещей, либо как прошлое, которое в настоящем и будущем всегда исправляется. Возьмем, к примеру, такой обычный для политики сюжет, как обсуждение некоего чиновника. Любая отставка такого чиновника для такого пропагандиста будет «своевременной». Но и сохранение его на должности и даже повышение будут объяснены с не меньшей изобретательностью. Так, например, в 2006 — начале 2007 г. одной из мишеней для критики российского официоза был избран мэр Москвы Ю. Лужков. По телевидению замелькали сюжеты о многочисленных злоупотреблениях при строительстве в столице, о нарушении прав жителей и некомфорtnости жизни, о коррупции, о миллиардном состоянии жены Лужкова и т.п. Среди российских политиков ходили противоречивые слухи о судьбе Ю. Лужкова, вероятной называли его досрочную отставку. Однако ситуация разрешилась противоположным образом. Ю. Лужков был переназначен В. Путиным мэром Москвы на очередной срок. Все негативные известия о столичной жизни испарились, наоборот, телезрители узнали о многочисленных заслугах мэра, единодушной его поддержке москвичами, о великолепных перспективах прекращения «точечной застройки», ранее расцветшей при том же градоначальнике.

Этот заведомо позитивный тон публикаций о российской власти — важная характеристика официозных СМИ.

Второй составляющей российской цензуры является то самое «киллерство», набор тенденциозных штампов и утверждений, регулярно транслируемых с теле-

¹ Например, в 1994 г. в газете была отмечена серия резко критических публикаций о вице-премьере О. Лобове, в 1995 г. — начальнике службы безопасности президента А. Коржакове, в 1996 г. — главе президентской администрации А. Чубайсе и т.п.

каналов против не угодных властям. Это, пожалуй, единственный вид пропаганды, в существовании которого справедливо упрекают и времена правления Б. Ельцина. Хотя несомненно, что традиции С. Доренко и газеты «Не дай Бог!» не только вышли на новый качественный уровень, но и не уравновешиваются, как при Ельцине, дискуссиями в прямых эфирах российских политиков.

Доступ к основным каналам российского телевидения, транслируемым на всей территории России (Первый канал, Второй канал и НТВ), контролируется властями. Основные формы цензуры и государственной пропаганды похожи на времена СССР. Начнем с того, что существует «черный список» российских политиков, которым полностью закрыт доступ (например, бывший премьер-министр М. Касьянов, экс-чемпион мира по шахматам Г. Каспаров или бывший депутат Государственной Думы В. Рыжков). Еще в ходе избирательной кампании 2003 г. мониторинги СМИ установили, что свыше 95% упоминаний о «Единой России» на гостелеканалах носят положительный характер. В настоящее время эта тенденция доведена до абсурда и положительными являются 100% упоминаний о «Единой России» и В. Путине. При этом деятельность «Единой России» освещается практически в каждом выпуске новостей, в то время как упоминания о других партиях единичны. Непропорциональное количество времени в телеэфире занимает В. Жириновский, используемый для открытого обоснования диктатуры и тем самым выгодного оттенения якобы умеренных властей. (Российские власти любили ссылаться на то, что это нормально — больше уделять внимания той партии, которая имеет большинство в парламенте. Напомним в связи с этим, что в 2003 г. за «Единую Россию» проголосовало 37% избирателей, еще 10% — за ЛДПР, т.е. суммарно за две эти партии — менее половины даже от явившихся на выборы избирателей. Тем более странно, что об одной половине говорится только хорошее, а о второй — ничего или плохое.)

Примерно то же касается рынка печатных СМИ. Количество независимых федеральных печатных СМИ невелико — «КоммерсантЪ», «Ведомости», «Новая газета», а их тиражи невысоки — как правило, от нескольких десятков тысяч до 100 тыс. каждая. Подцензурные СМИ выходят тиражами от сотен тысяч до миллиона экземпляров. Интересно отметить, что эти газеты формально являются частными, но в них — даже в различных таблоидах — соблюдаются те же принципы цензуры, что и на государственном телевидении («черные списки», 100% положительной информации о Путине и «Единой России»). Большинство региональных СМИ зависят от назначаемых президентом губернаторов и также не являются независимыми.

Исход украинских выборов, опровергнувший на государственном уровне тезис о всесильности телеканалов¹, вызвал не только дальнейшую полицейскую зачистку российского политического пространства. С 2005 г. выделяются огромные ресурсы на создание многовекторной, управляемой различными менеджерами и высокооплачиваемой пропагандистской машины. Она включает не только федеральные телеканалы (хотя их в первую очередь), но и различные иные проекты. Создание пропутинских молодежных движений разной специализации — от «Наших» и «Молодой гвардии Единой России» до «евразийцев». Подкуп политиков и политических активистов в действующих оппозиционных и полуоппозиционных партиях и

¹ В российской политике существовал тезис (иногда приписываемый Березовскому) о том, что контроль над телевидением обеспечивает итоги выборов. На Украине власть контролировала телевидение, но выборы проиграла.

организациях, «канализация» их активности в разрушительное для этих организаций русло. Обслуживание десятков пропагандистских интернет-ресурсов — от закамуфлированных под развлекательные до закамуфлированных под деловые. Контроль над основными массовыми печатными изданиями. Завершает картину создание Общественной палаты как инструмента перераспределения государственных финансовых ресурсов в пользу «кремлевских общественников» и предоставления им трибуны. Есть даже специальный сайт, занятый изготовлением карикатур на оппозиционных или либеральных политиков. Кроме официальных СМИ официозные материалы могут размещаться и в относительно независимых СМИ — на коммерческой основе (например, массовая баннерная реклама официоза СМИ) или просто в порядке здоровой конкуренции взглядов.

* * *

Современная правовая демократия, чтобы ни придумывали теоретики «особого пути», базируется на трех фундаментальных ценностях: свободные выборы — предсказуемые правила с непредсказуемым результатом; независимый от исполнительной власти, способный принять неудобное для нее решение суд и независимые СМИ, выступающие в роли одновременно и аудитора власти, и обратной связи общества с ней. В России власти приняли решение отказаться от этих институтов, а российское общество оказалось не в состоянии их защитить.

Значительные проблемы, связанные с инвестиционным климатом и доверием к власти, не могут быть решены только за счет удачной внешнеэкономической конъюнктуры, которая, как показывает практика, не вечна. Невозможным оказывается и установить, апеллируя к примерам далекого или экзотического настоящего, правовую недемократию. Механизмы дискреционного, ничем не ограниченного принятия решений, необходимые для существования авторитарной власти, в сфере экономики не могут не быть использованы для дискреционного же передела собственности.

Остается надеяться, что российская элита и/или российское население после многочисленных экспериментов тоже придут к этому выводу.

Яновский К.

Экономический империализм: несколько примеров методологии, или Экономистам не в чем каяться!¹

Либералам не в чем каяться!

Е. Т. Гайдар²

Современная экономическая наука сильно политизирована и недостаточно формализована. Тем не менее в силу как применяемой методологии, так и относительно меньшей политической ангажированности по сравнению с другими общественными науками именно экономика с наибольшим успехом может претендовать на роль рамочной дисциплины, координирующей междисциплинарные исследования с участием политологов, социологов, психологов и юристов.

Мы попробуем обосновать данный тезис некоторыми примерами.

Оговорим прежде всего смысл понятия «экономический империализм» применительно к данной статье. Итак, экономический империализм здесь — это использование экономических инструментов для анализа проблем, традиционно являющихся объектом изучения других общественных наук — права, политологии, социологии и т.п., при предположении, что экономическая методология как минимум не уступает, а как максимум превосходит методологии, используемые в других науках.

Соответственно наши примеры относятся к сферам экономического анализа:

- политических проблем, общественного выбора и субъектности в политике; в качестве отдельного примера рассмотрены стимулы военных в условиях демократии, замещающей поставку чистых общественных благ поставкой смешанных общественных благ (традиционное поле деятельности политологов; а в последнем случае и военных юристов);
- права и правоприменительных практик (чем традиционно занимаются юристы, хотя здесь «вторжение» началось так давно, что уже не бросается в глаза);
- морали (ссылки на мораль зачастую используются для построения линии обороны против экономического анализа, как представляется, неправомер-

¹ Статья подготовлена специально для настоящего издания.

² В ответ на попытку интервьюера из проправительственного СМИ подвигнуть его к публичному признанию неисчислимых и фатальных ошибок реформаторов 1990-х.

но, поэтому ниже обосновывается тезис о целесообразности массированного «наступления» и в этом направлении);

- кризиса семьи, каковой обычно изучается демографами, социологами и психологами;
- области, занимаемой политологами и моралистами, с тем чтобы ревизовать подходы к институту «всеобщего избирательного права», как создающего и воспроизводящего стимулы к некооперативному поведению растущей части избирателей.

«Politically incorrect. Proud of it»¹, или Немного о статистике политической ангажированности академических кругов США

Использование американского примера здесь связано не только с тем, что львиная доля ведущих ученых-экономистов живет и работает в США. Само понятие «экономический империализм» появилось именно там. Наконец, наличие интереса к этой проблеме, включая накопление определенного массива соответствующих данных — как опросов, так и анализа права и правоприменительных практик, включая нормативное творчество университетов, характерно именно для США, а не для Европы, не говоря уже о России.

Исследование, проведенное под руководством Роберта Лихтера (Rothman, Licher, Nevitte, 2005; Kurtz, 2005), показало, что в академической среде США «либералы» (т.е. левые в североамериканской терминологии) гигантски доминируют над консерваторами и соответственно демократы над республиканцами в соотношении 4,5–5:1. При этом доминирование левых в гуманитарных и общественных науках (social science) еще внушительнее (по некоторым исследованиям — в соотношении 10–16:1).

Д. Клейн и Ш. Штерн (Клейн, Штерн, 2008) показали, что сходное соотношение среди экономистов (правда, включающих не только ученых, но и практиков) колеблется (по результатам разных исследований) в пропорции 2–4:1, *что заметно ниже среднего уровня* для социальных наук. Они также показали, что по собственно экономической или близкой проблематике (включая проблемы перераспределения, иммиграцию, контроль за оружием) позиции экономистов находятся почти посередине между крайне либертарианской и радикально этатистской. И лишь среди экономистов, идентифицировавших себя как республиканцев, заметно явное смещение взглядов в сторону идей экономической свободы: 3,3 по 5-балльной «либертарианской» шкале по сравнению с 2,66 в среднем по выборке экономистов (Клейн, Штерн, 2008, табл. 4) и по сравнению со значениями 2,04–2,11 для представителей других общественных наук (там же, табл. 6). Если же учесть, что общественные науки включают и экономическую науку, то это означает, что идеологическое смещение в сторону этатизма (включая полный спектр политических и идеологических вопросов) заметно для всей группы ученых-«общественников». Однако по сравнению с остальными коллегами из смежных дисциплин экономисты выглядят наименее идеологически предвзятыми.

Одно из наиболее ярких и уродливых проявлений существующего идеологического сдвига — эпидемия политической корректности в университетах США,

¹ «Политически некорректен. И горжусь этим».

выражающаяся, в частности, в принятии «кодексов выступлений» (Speech codes) и тому подобных норм. Как показал П. Рубин (Rubin, 1994), политическая корректность проблематична с позиций ее совместимости не только с Первой поправкой к Конституции США, но и с научной парадигмой как таковой. При этом стойкая приверженность идеологическим схемам имеет определенное рациональное экономическое объяснение — стремление сохранить свой «человеческий капитал» теми, кто в свое время ориентировался на «студенческую революцию» конца 60-х годов. Тогда вошли в моду идеи, отрицающие институты, которые открыли дорогу современному экономическому росту (базовые права личности, зафиксированные отцами-основателями в американской Конституции, предлагаются заместить коллективными). Маргинальные, экстремистские идеи не просто становятся научным мейнстримом, но становятся им в результате политического давления, а не свободной научной дискуссии (феминизм, сексуальная распущенность как принцип и образ жизни, не говоря уже о социализме всех оттенков).

Последовательный крах всех этих идей привел их носителей к тем же последствиям, к каким привел крах СССР советологов, в том смысле, что последний, несмотря на очевидное банкротство целого «научного» направления, не было никаких (исключая небольшую группу «маргиналов» или просто честных исследователей: Р. Пайпса и некоторых других). Среди экономистов ситуация была немногим лучше, но все же лучше. По крайней мере, из их среды раздавалось куда больше голосов о необходимости делать выводы из опыта бывших социалистических стран, полученного столь дорогой ценой.

«После краха коммунизма все в мире согласны, что социализм был провалом, капитализм — успехом. Забавно, что все западные страны сделали из этого очевидный вывод, что Западу нужно больше социализма», — возмущался в 1993 г. М. Фридман¹ (Friedman, 1993).

Кроме относительно меньшей идеологической зашоренности у экономистов есть и другое важное преимущество перед большинством коллег из смежных наук — это не столь всеобъемлющий страх перед политической ответственностью за свои рекомендации. Да, конечно, большинство экономистов склонны давать обтекаемые ответы на конкретные вопросы, вызывая у вопрошающих тоску по «одноруким экономистам». Однако встречаются и отрадные исключения (М. Фридман, к примеру, готовил рекомендации по военной реформе и активно продвигал идеи школьной реформы, дающей возможность выбора родителям и ставящей могущественные профсоюзы учителей перед лицом конкуренции).

Завершим этот этап апологии экономистов цитатой из Рональда Рейгана: «Экономист — это некто, видящий, что происходит на практике, и размышляющий, а будет ли это работать в теории». Перед нами непосредственное и весьма неформальное, но в силу непосредственности вполне надежное свидетельство одного из лучших президентов в истории США об отсутствии у части наших коллег склонности к попыткам прогнозировать жизнь под свои «прогрессивные» теории.

Возможно, вышеописанная ситуация связана с определенными методологическими преимуществами экономической науки при исследовании схожих про-

¹ «After the fall of communism, everybody in the world agreed that socialism was a failure. Everybody in the world, more or less, agreed that capitalism was a success. The funny thing is that every capitalist country in the world apparently concluded that therefore what the West needed was more socialism.» «The Real Free Lunch: Markets and Private Property».

блем перед другими общественными науками. И хотя сам факт такого преимущества скорее вызывает не уважение, а раздражение левых «обществоведов»¹, большая часть статьи будет посвящена описанию нескольких подходов из арсенала «наступательных вооружений» экономической науки, точнее, неоинституциональной экономической теории и теории общественного выбора.

ТОВ и политологи с «шахматной доской»

Экономическая теория общественного выбора (ТОВ; естественно, имеется в виду направление, основанное Дж. Бьюкененом и Г. Таллоком²) исходит из допущения о преследовании каждым экономическим агентом своего интереса. Соответственно интересы и стимулы агентов являются приоритетным объектом изучения.

Политологической альтернативой такому подходу служат бесчисленные «шахматные доски» с расставленными на них странами, цивилизациями и т.п., т.е. вместо теорий, подразумевающих наличие выраженного «классового», «общенационального» или даже «общечеловеческого» интереса, экономистами предлагается подход, в основе которого описание выявленных индивидуальных интересов, а общественные интересы конструируются только на основе хорошо описанных частных, индивидуальных, в чем, собственно, и состоит подход «методологического индивидуализма» при допущении о рациональности индивидов.

При этом экономисты вовсе не обязательно исходят из того, что все люди стремятся исключительно к обогащению или ненасытному потреблению в условиях полной информированности (такие допущения встречаются только в простейших моделях).

Мы исходим из того, что наименее вредное как теоретически, так и практически допущение о личном и соответственно — агрегированно — об общественном благе должно строиться на том, что сами индивиды считают своим благом и к чему они стремятся с учетом своих ограниченных ресурсов³, в том числе в условиях ограниченности времени, информации, знаний.

¹ Всякое конкурентное или силовое преимущество не зря расценивается ими едва ли не как состав преступления — что-то вроде «избыточного применения силы».

² Существует еще «прогрессивное» направление А. Сена—К. Эрроу. Последний прославился доказательством теоремы о невозможности рационального выбора, чем положил начало череде работ, в которых строгие доказательства зачастую следуют за очевидно неразумными допущениями. Эрроу, в частности, сделал допущение о независимости выбора по каждому пункту повестки. Между тем политизированный избиратель прекрасно понимает связь между политической корректностью, правом на ношение оружия и бюджетным дефицитом, порожденным стремлением помочь неудачникам за счет успешных рыночных агентов. Неполитизированный избиратель не делает и не может делать выбора по каждой проблеме в силу ограниченности ресурсов, которые он тратит на свое участие в политической жизни. В результате избиратель почти никогда не делает выбора по каждой обсуждаемой проблеме. Напротив, он выбирает «пакет» решений, ориентируясь на заранее выбранный партийный ярлык и/или на решение, предлагаемое партиями по единственной важной для него проблеме. Практически для реального, а не смоделированного К. Эрроу избирателя сама возможность выбора обусловлена отказом от данного допущения к его теореме.

³ Конечно, здесь имеет место сильная идеализация экономического сообщества. К сожалению, в нашей среде есть масса дирижистов — элитистов и просто левых экстремистов, убежденных как раз в обратном, а именно в том, что лишь мудрое, информированное и прогрессивноими же настроенное государство является единственным хранителем знания о том, что хорошо для индивида и что хорошо для общества в целом.

Удовлетворить требованиям методологического индивидуализма непросто, но только такой подход дает собственно научный результат, приносящий что-то кроме спекуляций, пусть даже иногда и весьма изящных.

Большинство моделей в ТОВ как раз и анализируют такие стимулы. Не всегда эти модели можно легко связать с эмпирическими данными, но все же среди них немало моделей, такую связь предполагающих.

Есть немало исследований, посвященных анализу взаимного влияния экономических и политических процессов, опирающихся на данные экономической статистики и электоральную статистику, а иногда на архивы результатов социологических исследований. Интересны также работы, посвященные стимулам игроков, создаваемым при введении тех или иных законов или правоприменительных практик (Rubin P., 1994; Nalepa, Kaminski, 2006).

Некоторые авторы нашего института в своих работах применяют различные методики из инструментария ТОВ для анализа факторов электорального поведения в нашей стране (Гамбaryan, May, 1997; May, Кочеткова, Жаворонков и др., 2001; Кочеткова, 1999). Есть также работы, посвященные влиянию общественно-го выбора на стратегию реформ в постсоциалистических странах, политическим факторам эффективности реформ. Основная идея формального анализа электорального поведения в этих работах сводится к тому, что избиратель в демократической стране может значимо влиять на экономический и политический курс, *предъявляя спрос* на его продолжение или его смену.

Спрос избирателя на пакет рыночных и демократических реформ в постсоциалистических странах, на соответствующий пакет институтов правового государства (Rule of Law), его готовность нести связанные с реформами издержки, выражались в простых фактах формирования коалиций в поддержку таких реформ (May, Жаворонков, Яновский и др., 2003).

Пример 1

Формирование про- и антиреформистских коалиций в молодых демократиях с переходными экономиками (в посткоммунистических странах) на «учредительных выборах»¹ (Голосов и др., 2000; May, Жаворонков, Яновский и др., 2003).

Выбор в такой ситуации является выбором дальнейшей модели развития в диапазоне от последовательных рыночных реформ и соответствующей жестко конкурентной политической демократии (Эстония) до реставрации в той или иной форме элементов авторитаризма при заметном усилении вмешательства государства в экономику (Белоруссия, Россия).

Пример 2

В большинстве демократических стран политики предлагают настолько существенно различающиеся стратегии решения проблемы политического террора, что

¹ Г. Голосов, предложивший этот термин, является политологом, а не экономистом; при этом многие его рассуждения (например, о причинах успеха КПРФ в начале 90-х в борьбе за «наследство КПСС» с другими ультралевыми партиями) замечательно «переводятся» на экономический язык в терминах спроса-предложения благ, в данном случае такого блага, как «высокая самооценка участника защиты коммунистических идеалов» при приемлемом уровне издержек (так, РКРП предлагала чуть более высокое качество этого «блага», требуя нести высокие издержки участия, а «социалисты» Р. Медведева и др., не требуя участия, предлагали непривычную, заметно отличную от коммунистической идеологии).

при определенных обстоятельствах по их результатам можно судить о том, как избиратель реагирует на такого рода риски.

Мы предполагаем, что стратегии партий различаются долями расходов на оборону и безопасность и/или (и это может иметь критическое значение) предлагаемыми издержками поставки общественных благ «оборона» и «безопасность» (определенными законодательством, регламентирующим деятельность армии, полиции, служб безопасности, и соответствующими правоприменительными практиками¹.

Итак, спрос на реформы выражается в голосовании за партию, собирающую избирателей под знамя реформ². Под *реформой* здесь подразумевается значимое изменение институтов, а не просто коррекция приоритетов бюджетной или внешнеторговой политики. Например, кампании 1970 г. (лидер консерваторов Э. Хит, лозунг «Консервативная революция»³) и 1979 г. (во главе с М. Тэтчер) в Великобритании выявили спрос британцев на реформы разбухшего государства. Осуществить же серьезные преобразования в демократической стране без полученного на выборах мандата на их проведение чрезвычайно сложно.

Отсутствие поддержки решительных перемен, баланс (зачастую долгосрочный) ведущих политических партий, отсутствие в повестке дня выборов новых идей и требований реформ, распространенная практика поведения лидеров в ходе кампаний в соответствии с моделью медианного избирателя⁴ трактуются нами как отражение спроса избирателя на стабильность.

Таким образом, мы полагаем, что выборы и как процесс и как результат — это наглядный и мощный аналитический инструмент для предсказания экономической политики, включая политику изменения экономических институтов.

При этом даже явное наличие спроса избирателей на реформы приводит к выраженным результатам тогда, и только тогда, когда на «партийно-политическом» рынке есть адекватное предложение. Это подтверждается множеством примеров новейшей истории демократических стран (Германские выборы 2005 г. (Черный, 2008), Израиль в 1996, 2001, 2003 гг., уже упомянутый казус Хита и т.д.), когда явно выраженный спрос на перемены сталкивался с отсутствием адекватного предложения.

Экономический анализ права и правоприменительных практик

Пожалуй, наиболее ограниченным (или разграниченным по секторам интересов) является «вторжение» экономистов «на территорию» юристов.

¹ Так, увеличение полномочий офицеров и солдат на поле боя фактически означает снижение этого компонента издержек. Требование отчитываться за каждый израсходованный патрон или требование «пропорционального применения силы» в случае наличия угрозы уголовного преследования за их нарушение означают резкое повышение издержек поставки блага «оборона» для офицеров и солдат (как это имело место, к примеру, в ходе второй Ливанской войны Израиля летом 2006 г.).

² То есть голосование за партию, «продающую» реформы избирателю, делающую реформы основой как своей программы, так и пропаганды. От ключевых лозунгов предвыборной кампании до типичной риторики лидеров (апеллирующих, к примеру, к свободе выбора избирателя — на рынке, в образовании, в медицине или к социальным обязательствам государства, к заботе государства о каждом гражданине).

³ После победы консерваторов Э. Хит практически полностью отказался от предвыборных обещаний. Этот маневр вошел в политическую историю как «U-turn» — «разворот на 180 градусов».

⁴ Сближение позиций лидеров ведущих партий по основным вопросам, обсуждаемым в ходе кампаний.

Тем не менее экономический анализ права — одно из ведущих направлений современной экономической теории и, пожалуй, одно из наиболее перспективных и практически используемых приложений экономической теории. Так, идея анализа экономических последствий введения новых правовых регуляций в сфере экономики становится в последние десятилетия все более популярной, несмотря на то что введение таких процедур весьма болезненно для множества групп специальных интересов.

К задачам экономического анализа права примыкает, по нашему мнению, и старейшее направление экономических исследований, ориентированное на решение основного вопроса экономики — о ключевых факторах долгосрочного экономического роста.

В современных исследованиях эта проблема все чаще освещается под углом анализа функционирования различных институтов: их эффективности и значимости для экономического роста.

Слабой стороной этого направления анализа (впрочем, это характерно для любой слабоизученной проблемы) является низкий уровень формализации. Здесь мы остановимся на тех немногочисленных достижениях, которые в определенной степени отражают прогресс.

Для расчета индексов экономической свободы¹ используются показатели отношения государственных расходов и доходов к ВВП и уровень налоговой нагрузки (показатели огосударствления экономики, снижающие оценку экономической свободы). Большая же часть показателей, применяемых при составлении этих рейтингов, основана на экспертных оценках.

Клагу (Clague C.), Кифер (Keefer P.), Кнэк (Knack S.) и Олсон (Olson M.) в работе «Contract-intensive money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance» (Working Paper, 1995. No 151. IRIS)² предложили для оценки способности государства гарантировать исполнение контрактов показатели доли наличных денег в денежной массе (M2) и смежный с ним показатель доли безналичных денег. Первый показатель отражает долю самоисполняющихся трансакций, таких как покупка товара в магазине, талона в автобусе и т.п. Второй может служить отражением доли контрактоинтенсивных, т.е. подкрепленных письменным контрактом, трансакций, которые, как правило, предусматривают безналичные расчеты через банки.

Предполагается, что, чем выше доля контрактоинтенсивных трансакций, тем выше хозяйствующие субъекты оценивают способность государства гарантировать исполнение контрактов. В принципе даже инфляция может рассматриваться, как один из показателей нарушения гарантий прав собственности³.

Аналогичные подходы, основанные на комплексных макроэкономических показателях с более или менее значимой институциональной составляющей, использованы Е. Шариповой в работе «Расширение ЕС, финансовые критерии и рост: значимость институциональной среды» (Sharipova, 2002) при анализе экономической динамики европейских стран. Автор приводит усовершенствованную

¹ Индексы ежегодно обнародуются Институтом Катона (Cato Institute, США) и фондом «Наследие» («Heritage Foundation», США).

² «Контрактно-интенсивные деньги: институциональные гарантии осуществления контрактов, права собственности и экономическое развитие». <http://www.iris.umd.ru>. Изложение идеи по-русски см. в публикации: Мухтар М., Кейнер С., Конторович В. Эконометрический анализ неплатежей в России // Экономический журнал. ВШЭ. 2000. № 1.

³ Так полагал Л. Эрхард, считавший, что «устойчивость национальной валюты следует включить в число основных прав человека» // Благосостояние для всех. М., 1991. С. 20.

модель Солоу, в которую наряду с известными детерминантами роста добавлен еще один экзогенно задаваемый показатель — институциональный фактор.

В то же время перечисленные выше показатели носят синтетический характер, включая целый ряд «неинституциональных» составляющих, связанных с макроэкономической политикой и экономической ситуацией, что оставляет возможности для дополнения и совершенствования набора переменных, используемых для описания институтов.

Весьма показательны и типичны подходы, отраженные в докладе о мировом развитии-2002 «Создание институциональных основ рыночной экономики» (Доклад... 2002). Сотрудники Всемирного банка, подготовившие этот доклад, предлагают ряд количественных оценок эффективности институциональной системы, аналогичных находкам IRIS. Так, предлагается отнести стоимость проданных акций, а также суммарный банковский кредит к величине ВВП. Приведенные для иллюстрации данные наглядно указывают на глубокие институциональные различия между правовыми государствами и так называемыми развивающимися, отсталыми или, по нашей терминологии, странами с традиционными общественными системами (обществами Rule of Force).

Эти критерии наглядны, но их интегральность снижает возможности применения для ответа на основной вопрос: какие именно институты обеспечивают наблюдаемые предпочтения вкладчиков и инвесторов? Они показывают, что права собственности, вероятно, гарантированы в США и Германии лучше, чем в Нигерии и в Турции, но не раскрывают, за счет чего. Кроме того, в одном показателе смешиваются фундаментальные институты, такие, как гарантии прав, с более «техническими» — например, банковские и биржевые системы; в учет берется даже фактор преимущества в «человеческом капитале». Вероятно, в США больше квалифицированных банковских служащих. В тех же показателях заложены факторы «капитала доверия» к банкирам и брокерам. Но связаны ли преимущества в вышколенности банковских клерков и, что более важно, в репутации хозяйствующих субъектов с какими-то фундаментальными институциональными факторами или не связаны — этого с помощью подобных индикаторов выяснить нельзя. Эффективность судебных систем в этой же работе оценивается с помощью экспертных оценок.

Среди наиболее значимых достижений следует выделить индикаторы, связанные с развитием прессы. Так, авторы показывают положительную взаимосвязь между долей частных СМИ и эффективностью деятельности правительства. Последняя, правда, тоже оценивается экспертно. Среди позитивных эффектов независимой прессы четко выделяются только два — упомянутое и довольно расплывчатое «качество управления», а также угнетающее воздействие независимых СМИ на процессы коррупции.

Высказанные замечания могут быть отнесены в целом и к интересному обзору истории реформ в Восточной Европе, выполненному специалистами Всемирного банка (Доклад... 2002). В этом обзоре фигурируют и показатели, основанные на экспертных оценках¹. Как и в исследованиях Института экономики переходного периода (ИЭПП)², для оценки прогресса в улучшении делового климата использованы данные по малым предприятиям. С учетом несопоставимых возможностей у наших коллег из МБРР включены данные по занятости в малом бизнесе, а

¹ См. индекс либерализации, приведенный в этой работе (Доклад.., 2002. С. 71).

² См., например: May, Жаворонков, Яновский, 2002.

также по производительности труда в этом секторе, его доле в совокупной добавленной стоимости и т.п.

В работах ИЭПП 2001–2002 гг. удалось не только уйти от экспертных оценок, но и предложить более правдоподобное объяснение преимуществ правовых демократий, обеспечивающих, в частности, свободу слова. Например, эффективность судебной системы общепризнанно связана с вниманием к ней со стороны независимых газет. Вероятность произвольного ареста, ненадлежащего ведения следствия, отказа в защите от уголовников¹ существенно снижается при наличии сильной судебной и «четвертой» власти.

Существуют различные методики оценки качества правовых систем, инвестиционного климата и инвестиционных рисков по странам и регионам. Среди них рейтинги «экономической свободы» «Heritage Foundation» (фонд «Наследие») и Cato Institute (Институт Катона, США). Есть методика оценки инвестиционного риска, используемая в моделях CAPM², и ряд иных. К их достоинствам следует отнести глубину спецификации правовых норм и практик, а также сам факт их существования и использования в течение десятилетий.

Их основным общим недостатком является присутствие неформальных экспертных оценок с ранжированием. Эта проблема характерна для большинства аналогичных исследований (см., к примеру, Барро (Багго, 1999), который изучал факторы экономического роста, включая построенный на экспертном рейтинге индекс правового порядка (Rule of Law Index)).

Сопоставимые по некоторым показателям с рейтингами Института Катона и фонда «Наследие» инвестиционные рейтинги компаний *Fitch Rating, Moody's, Standard and Poor's* представляются расширенными вариантами рейтингов кредитных. И значит, они имеют несомненную ценность только для инвесторов, планирующих краткосрочные³ портфельные инвестиции. Однако их ценность далеко не столь очевидна для предпринимателей, взвешивающих возможность долгосрочных прямых инвестиций.

Как указывалось выше, в работах ИЭПП были предприняты попытки ограничить место экспертных оценок при изменении качества институтов. Для сравнительного межрегионального и межстранового институционального анализа нами применялись следующие подходы и данные.

Судебная статистика в определенных ситуациях может быть полезна для оценки качества институтов (к примеру, для оценки качества правовой системы использовались данные по делам о преступлениях против правосудия⁴ в российских регионах; для этого, в частности, применялась статистика по отмене решений

¹ Это явление встречается иногда в молодых демократиях, когда новая полицейская служба слишком слаба или коррумпирована. Характерно оно также для коррумпированных в целом авторитарных режимов. Схожая проблема возникла в последние десятилетия в старых демократиях, зачастую отказывающихся наводить порядок в среде защищаемых догматикой политической корректности групп и оставляющих на самом деле лучших и лояльнейших представителей таких групп во власти агрессивных и нелояльных демократии лидеров — «бродячих бандитов».

² Capital Assets Pricing Model.

³ Правительство, подчиненное воле «стационарного бандита», а в ряде случаев и воле избранителя — нетто-реципиента бюджета, может непредсказуемо отказаться от ответственной финансовой политики (что неоднократно бывало в истории Аргентины) и сравнительно быстро разрушить ситуацию, отраженную данными показателями. Кроме того, эти показатели дают слабое представление о гарантиях собственности и в особенности собственника от неприятных неожиданностей.

⁴ Группа статей в гл. 31 УК РФ, к примеру фальсификация доказательств, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности, незаконное задержание, вынесение заведомо незаконного приговора и т.д.

судов первой инстанции — взвешенное по численности населения число приговоров, отмененных ввиду необоснованного осуждения, и т.д.)

Существующая возможность описать любую норму с помощью конечного числа логических переменных (наличие того или иного образца, частной нормы в составе нормы, конкретных прав и обязанностей, механизмов реализации и т.п.) резко упрощает задачу экспертов (от которых требуются только ответы «Да» или «Нет» вместо ранжирования по баллам) и нивелирует погрешности сопоставления разных стран (регионов), что является важной проблемой рейтинговых оценок даже в ситуации с глубокой детализацией методики анализа и с точными и несмешенными балльными оценками экспертов по каждой стране. Так, можно формально определить наличие оппозиционной прессы (см. определение выше).

Оценки и описания с помощью логических переменных, судебной статистики и правоприменительных практик открывают возможности для более качественного сравнительного институционального анализа.

Пример описания 1

Описание судебной системы (для оценки ее независимости): наличие фактов проигрыша в суде главы исполнительной власти; дел, широко освещаемых прессой и политически значимых для власти — для осуществления политики и/ или для поддержания престижа; наличие нормы об отстранении судьи, уполномоченного рассматривать уголовные дела вплоть до дела об убийстве, исключительно по процедуре импичмента квалифицированным большинством национального парламента и т.д.

Пример описания 2

Описание бюджетного законодательства для оценки его качества и коррупционности: наличие статей расходов на поддержку коммерческих проектов, в том числе на финансовую поддержку контролируемых государством фирм, гарантий кредитов; наличие налоговых льгот; законодательства о лицензировании (универсальное или нет), земельное (предусматривает наличие частной собственности на землю, ограничений на перепрофилирование, отчуждение, право нерезидентов, в том числе иностранных граждан, покупать землю в собственность и продавать землю) и т.д.

Как представляется, наиболее развитый и разносторонний подход к формализованному анализу институтов представлен в работе группы исследователей во главе с Питером Мюррелом (Murrel, 2001). В этом сборнике оценивалась эффективность работы судебной системы, правоохранительных органов и иных институтов в странах с переходной экономикой, включая Россию. Мюррел и его коллеги использовали данные судебной статистики (правда, не российской, и только по хозяйственным спорам), а также оценки работы этих институтов, полученные в ходе опросов предпринимателей. К сожалению, последний источник, будучи весьма полезным, эффективным и в известном смысле незаменимым¹, недоступен российским исследователям на регулярной основе из-за ограниченного бюджета подавляющего большинства проектов.

¹ Действительно, важно не только иметь справедливый и быстрый суд. Необходимо, чтобы репутация суда была высока среди экономических агентов. Только при выполнении обоих условий доверие растет, риски падают, а издержки по трансакциям снижаются. Замерить же репутацию напрямую может только опрос.

Таким образом, несмотря на скромность достижений, потенциал применения экономических методов в анализе права представляется весьма значительным. Это касается и возможностей продвижения в направлении оценки и отбора институтов, наиболее значимых для обеспечения долгосрочного экономического роста (May, Жаворонков, Яновский и др., 2003; Яновский, Шульгин, 2008).

Экономически неприемлемая мораль

Для У. Нисканена (Niskanen W., 1998) мораль суть элемент мягкой инфраструктуры. Очевидно, что к ключевым проблемам экономического анализа морали относится источник моральных требований и соответственно санкций, определяющий тип игры (конечно- или бесконечно-ходовой), а также принципиальную позицию в отношении морали как мягкой инфраструктуры. Является ли более эффективной для снижения трансакционных издержек и рисков рыночных агентов гибкая, изменчивая система конкурирующих «моралей», требований, предлагаемых интеллектуалами в зависимости от их оценок ситуации или простого произвола этих интеллектуалов (их вождей)? Или, может быть, правы консерваторы, отстаивающие универсальную жесткую систему, основанную на общеизвестных религиозных заповедях этического монотеизма?

Подход современных левых интеллектуалов чрезвычайно гибок. Он сочетает отказ признавать универсальность моральных норм (в силу наличия множества равноправных и равноценных моралей у разных народов и конфессий). При этом один из «моральных» критериев левых: морально то, что хорошо для слабого. Противоречие не может серьезно поколебать позиции левых в силу того, что строго научная дискуссия по моральным проблемам ими не ведется (что является рациональным выбором в ситуации их численного доминирования).

При этом «слабый» — это не реальный статус, а должность, на которую назначают вполне произвольно своих союзников (Beckford, 2008). В рамках такой «морали слабости», «морали неудачников», при которой сила, эффективность и успех всегда и заведомо аморальны, экономические факультеты превращаются в «факультеты ненужных вещей». Экономическая наука же оказывается заложницей в руках «морализаторов» и левых экстремистов (логика которых детально анализируется в работе Т. Рота (Roth, 2007) и весьма убедительно опровергается Полом Хейне (Heyne, 2008). Однако серьезных оснований принимать такого рода псевдоморальные ограничения у экономистов нет.

Актуальность экономического анализа морали

Множество решений на государственном уровне, а также политические кампании, приводящие к таким решениям (легитимирующими их и обеспечивающим формирование и поддержку коалиций заинтересованных в них сил), связаны с «надпрагматическими», «моральными» мотивами. Сюда относятся:

- прогрессивное налогообложение, регулирование бизнеса и другие нарушения прав собственности, доказавшие в последовательно-социалистическом своем варианте, равно как и в ряде «гибких» и «умеренных» вариантов, свою полную несостоятельность;

- «защита матери и ребенка», приводящая к грубому и опасному вмешательству государства в семейную жизнь (практики ряда развитых стран, основанные на узурпации государством права принимать решения «в интересах ребенка», включая вторжение и отъем ребенка по подозрению в неоптимальном уходе, и т.п.);
- отказ государства выполнять свои базовые функции (защита жизни, основных прав и свобод, собственности гражданина, правосудие и т.п.) под предлогом наличия неких высших, приоритетных ценностей (равноправие народов, «права второго поколения», политическая корректность и феминизм, «борьба за «мир» и даже за трактуемые едва ли не как собственная противоположность «права человека» и т.д.).

При этом наиболее мощные группы влияния (группы интересов), стоящие у власти в ряде старых демократий, утверждают, что мораль не может быть универсальной: что хорошо для одной культуры, плохо для другой. В условиях же «мультикультурального» общества базовые моральные ценности при такой трактовке становятся едва ли не тайным знанием элиты¹ и инструментом, которым только одна эта элита и может пользоваться против своих оппонентов, но который оппонентам категорически запрещен, поскольку их «архаические» (или даже искусственно придуманные для подчинения и угнетения «меньшинств») моральные ценности более нерелевантны и даже оскорбительны для дискриминировавшихся в прошлом групп мультикультурального общества.

При этом любой оппонент левых зачастую не столько опровергается ими научно, сколько клеймится как аморальный тип. В том числе и поэтому демистификация в этой сфере и, возможно, более строгий научный (в частности, экономический) анализ становится средством защиты собственно научной культуры и традиции от ее «политически корректной» профанации. Экономический анализ базовых моральных норм представляется в силу высказанных соображений не просто важным дополнением к экономическому анализу права и политики, но скорее фундаментом этих направлений экономической науки.

Ряд вызовов последних десятилетий ставит под вопрос саму возможность выживания западной цивилизации как системы эффективных институтов, защищающих как права собственности, так и самого собственника (Яновский, Шульгин, 2008), т.е. институтов, закладывающих основу для реализации максимального числа экономически эффективных проектов.

Речь идет прежде всего о падающей способности старых правовых демократий защищать своих граждан и союзников от насилия и террора, о тенденции сотрудничества с «бродячими бандитами» вместо их ликвидации, обеспечивавшей в последние века гражданам правовых демократий фактический иммунитет по всему земному шару, — иммунитет, от которого выигрывали и выигрывают прежде всего жители отсталых стран как получатели инвестиций, рабочих мест, а зачастую соответствующих знаний, технологий, приносимых «белыми колониалистами» («неоколониалистами»).

¹ В таких представлениях выработка «этически приемлемых» решений превращается в решение динамической задачи многокритериальной оптимизации на основе гигантского массива быстро изменяющейся информации, сбор которой по силам только объединенному академическому сообществу в лице его майнстрима и при поддержке или патронаже государства.

Борьба генералов за мир

В последнее десятилетие мир стал свидетелем нового любопытного явления — перехода генералов в стан «борцов за мир», патентованных левых либералов и т.п.¹ Такое поведение наносит ущерб всей офицерской корпорации и военным ведомствам. Однако поскольку индивидуальные выигрыши конкретного генерала могут достигаться и при проигрыше корпорации или ведомства, попробуем объяснить этот феномен, используя подход теории общественного выбора, предполагающей рациональность генерала и преследование им карьерных целей (получение в управление большего числа подчиненных и иных ресурсов).

Предположим, существует соотношение (постоянное в краткосрочном периоде) потерь солдат армии правового государства и потерь террористов («партизан» или солдат армии государства, поддерживающего терроризм) K_{cas} ². Также отметим для себя, что в каждом конфликте наблюдается некоторое соотношение потерь среди военных и среди гражданского населения (K_{civlos}). Предположим, что последние также является константой в краткосрочном же периоде.

Тогда генерал при планировании боевых действий и степени их решительности (оборона — наступление) исходит из предельно допустимого уровня потерь своих солдат как бюджетного ограничения и оптимизирует соотношение числа выживших собственных солдат к вражеским потерям.

Предположим, что генерал учитывает также число негативных отзывов о нем политиков и журналистов. Если $R_{efneg} = R(K_{cas})$, то этот дополнительный фактор может и не оказывать значимого влияния на выбор генерала, так как он тоже определяется все тем же коэффициентом потерь.

Именно так и происходит при выборе политиками «консервативной» стратегии. Однако при выборе ими «прогрессивной» стратегии генерал обязан учитывать дополнительные параметры, к примеру смертность среди населения, контролируемого террористами (диктатором) или поддерживающего террористов (диктатора). А как мы показали ранее (Яновский, Жаворонков Затковецкий и др., 2006), это примерно одно и то же, по крайней мере при отсутствии долговременной и выглядящей бессрочной оккупации территории, на которой действуют террористы, страной с правовым режимом государственной власти.

Тогда зависимость R_{efneg} от коэффициента потерь остается, но она меняет знак. Чем успешнее боевые действия, тем больше негативных откликов в прессе и среди политиков, в том числе политиков, влияющих на карьеру генерала. И это не говоря уже о возможности судебного преследования за непропорциональное применение силы (т.е., как правило, за достижение успеха, победы).

В такой ситуации генерал стоит перед выбором: либо решать сложную задачу многокритериальной оптимизации, либо забыть про потери террористов и минимизировать потери своих солдат любой ценой, заодно минимизируя потери врага и, следовательно, поддерживающего врага (контролируемого врагом) населения,

¹ Наиболее четко это явление можно проследить в Европе и Израиле (в частности, в ходе второй Ливанской войны). США, впрочем, не исключение. Достаточно привести примеры Колина Пауэлла, занимавшего пост госсекретаря в администрации Дж. Буша-мл. и поддержавшего Б. Обаму в ходе предвыборной кампании США 2008 г., а также генерала Уэсли Кларка, бывшего командующего войсками НАТО в Европе. Последний боролся за выдвижение своей кандидатуры от демократической партии на президентских выборах 2004 г.

² Тогда «талантливый генерал» может быть определен как генерал, способный увеличить этот коэффициент даже в краткосрочном периоде, а «бездарный» — уменьшить.

уменьшая число негативных отзывов о своей деятельности. Если же прогрессивным политикам и прессе удастся убедить большинство избирателей в том, что убийство возможно большего числа врагов (террористов) вовсе не является таким уж большим благом, или в том, что победы не бывает, а бывает только «замкнутый круг насилия, который нужно разорвать», то генерал рационально забывает об «устаревшем» параметре максимизации потерь врага при принятии решений.

Для оценки адекватности такого подхода применяется статистика террора (статистика смертности как наиболее точная) (Яновский, Затковецкий, Шульгин, 2005; Jaeger, David A. and Paserman, 2007), анализ стимулов, задаваемых нормативными актами и правоприменительными практиками¹, т.е. методология, далекая от строгой, однако дающая оценки, вполне адекватные для формулировки эффективных и ответственных рекомендаций ответственным политикам.

Кризис института семьи

Семейный рынок в условиях перерегулирования и демографы

Одним из серьезнейших вызовов общественным наукам является кризис института семьи, депопуляция в индустриальных и постиндустриальных странах. Этот кризис угрожает самим основам институтов, защищающих собственность и собственника, поскольку он приводит к размыванию мягкой инфраструктуры, поддерживающей эффективные экономические институты.

Гэри Беккер — «экономический первоимпериалист» — получил не только признание, но и подвергся наиболее острой критике со стороны возмущенных социологов и других коллег из соседних «цехов» общественных наук. Между тем Беккер был одним из первых, кто блестяще учел в рамках рационального экономического подхода (наряду с моделью «династическая семья» Р. Барро, в которой функция полезности потомков является аргументом функции полезности родителей) любовь как особое соглашение, при котором взаимные инвестиции не обусловлены ничем, кроме возможностей инвестора (соответственно не обусловлены количественным вкладом партнера).

К сожалению, в наше время подход рационального сотрудничества все более вытесняется подходом провалившейся идеологии. При этом вместо серьезного анализа мы имеем просто экстраполяцию текущих тенденций в сфере семейных отношений, без адекватного объяснения их корней, зато с политически корректными выводами о ее необратимости и даже желательности. Конечно, если научиться находить свою прелесть в разводе, разврате и чиновнике в качестве надзирателя в постели и в детской, то в падении рождаемости и снижении числа устойчивых брачных отношений точно нет большой беды. Стареющих жителей старых правовых демократий, умеющих жить самостоятельно и голосующих неуправляемо, должны заменять иммигранты из стран, в которых правит не закон, а

¹ Как показала Е. Рева, военная юстиция США создает существенно меньшие риски такого преследования по сравнению с аналогичными нормами европейских стран. Таким образом, военное лидерство США обеспечено не только экономическими и техническими факторами, но и не в последнюю очередь факторами институциональными (Яновский, Затковецкий, Рева, 2005).

сила. Люди без навыков кооперации и опыта жизни по закону, а не по праву силы более управляемы, голосуют исправно за левых и помогают повышать уровень мультикультуральности.

Между тем анализ стимулов, создаваемых законодательством XX в. (в особенности волной законов конца 60-х), показывает, что причина кризиса института семьи вполне излечима, если ею действительно является государственное вмешательство, которое разбалансировало «брачный рынок», повысило риски вступления в брак и деторождения, сделав огромное количество семейных проектов не-привлекательными.

В ходе одного из исследований ИЭПП (Яновский, Черный, Русакова, Жаворонков и др., 2008) рассматривалась статистическая связь динамики численности чиновников ведомств «по защите детей» в США и рождаемости (которая оказалась значимо негативной). Такой результат не позволяет отбросить гипотезу о наличии влиятельных групп интересов, связанных с соответствующими ведомствами и заинтересованных в расширении государственного вмешательства в семейные дела, — вмешательства, которое, к примеру, приводит к вытеснению блага «счастливое родительство» антиблагом «Павлик Морозов в каждом доме».

Экономическая наука может не просто предложить развитый инструментарий формального анализа проблемы, начиная с анализа индивидуальных стимулов (игровые и иные математические модели, симуляции). Главное, в отдельных случаях эти методы пересекаются с возможностью хотя бы косвенной статистической проверки. Для этого могут служить статистика наследств, браков-разводов, рождаемости (демографическая статистика как показатель спроса на институт брака), статистика поставки конкурирующих с получаемыми в браке благ, данные социологических исследований, анализ мотиваций игроков психологами и т.п.

Демократия налогоплательщика или демократия всеобщего избирательного права

Еще одна — наряду с равенством женщин, правами детей и внутрисемейной демократией — защищаемая регулярными интервенциями государства священная корова, на страже которой стоит подавляющее большинство обществоведов, — это демократия всеобщего избирательного права. Благодаря более чем полувековой кампании они (см., к примеру, Даль..., 2000) сумели убедить подавляющее большинство граждан — как специалистов, так и обывателей — в представлении, согласно которому только демократия всеобщего избирательного права является истинной демократией, сопряженной с множеством благ, а ценово-ограниченная демократия (демократия налогоплательщика) есть угроза демократическому идеалу. Получается, для всех очевидно, что Англия последней трети XIX в. была просто концлагерем по сравнению с нынешней Зимбабве, в которой равно успешно голосуют как мужчины, так и женщины, как черные, так и белые, как богатые, так и бедные.

Если в какой-то среде и сохранились осторожные и хорошо фундированные сомнения в благотворности всеобщего избирательного права, так это, безусловно, в среде наших коллег.

Итак, уже почти все согласились было с тем, что демократия — синоним всеобщего избирательного права. Только некоторые экономисты сохраняют опре-

деленные сомнения на этот счет. Действительно, желание «взять и поделить» неизбежно ведет к прогрессу в налогообложении, к избыточному регулированию, к стимулированию праздности и дестимулированию труда и предпринимчивости. Потому столь слаба и неочевидна взаимосвязь демократии и экономического роста, непонятна каузальность (Shleifer, Glaeser, La Porta, Lpez de Silanes, 2004; Okui, 2005; Wo, Davis, 2005). В этот же ряд может быть поставлено и известное исследование А. Пжеворского, не показавшего значимых преимуществ демократий (Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi, 2000).

Высказывание этих сомнений каждый раз сопровождается извинениями и оговорками о непоколебимости приверженности «всеобщему избирательному», однако есть и понимание порождаемых этим институтом тяжелейших проблем и опасных стимулов (Acemoglu, Robinson, 2006; Гайдар, 2005).

И это в ситуации, когда в России по-новому актуальна проблема ресурсного проклятия и когда разрушительные для правовой демократии стимулы избирателя-неналогоплательщика, кажется, уже очевидны для всех исследователей.

Появление целого слоя избирателей, зависимого от государства, развязывает руки бюрократам и политикам¹ для раздувания государственных функций, освобождает их от эффективного контроля за бюджетными расходами, порождая хронический бюджетный дефицит и инфляцию.

Те же стимулы дают диктатурам важные сравнительные преимущества перед демократиями «нового типа». Хотя экономическая и военная мощь демократий на порядки выше военного потенциала диктатур, последние наслаждаются все большей уверенностью в безнаказанности. Отсюда их возможности шантажа и вымогательства (Северная Корея). Избиратель — получатель велфэра всегда готов жертвовать пушками в пользу масла, откупаться от бандитов, а не уничтожать их. Такой избиратель укрепляет позиции политиков и генералов, готовых идти на любые уступки вместо того, чтобы воевать (см. выше). Маловероятно, чтобы Мюнхенский «мирный процесс» нашел поддержку избирателя-налогоплательщика. Лидеры, предпочитающие переориентировать государство с поставки чистых общественных благ на поставку смешанных общественных благ, естественные сторонники умиротворения, получили массовую поддержку только после введения всеобщего избирательного права. Этот же институт² повышает вероятность рецедивов политики, угрожающей самому существованию демократии. И такая возможность к настоящему времени подтверждается уже далеко не только примерами Чехословакии 1939 г. и Франции 1940 г.

Рецепт лечения давно (со времен «Федералиста» как минимум) лежит на столе. У экономистов есть объяснение того, почему лекарство необходимо принять: и для того, чтобы ослабить торможение экономического роста, и прежде всего для того, чтобы прекратить разложение морали. Будет он востребован тем большинством, которое по-прежнему упорно работает и платит налоги, или нет — мы сказать не можем. Но если кто и в состоянии его сохранить и предложить в момент, когда общество предъявит на него спрос, то только экономисты.

¹ Избиратель — клиент бюджета создает сильный соблазн игнорировать интересы избирателя — донора бюджета.

² Поощряющий кроме всего прочего раздувание государственных функций в сторону от поставки чистых общественных благ, порождающий хронические бюджетные дефициты и инфляцию.

Выводы: адекватность методов, политическая неангажированность, готовность к практическим реализуемым рекомендациям

По всем трем позициям экономисты никуда не годятся. Однако все остальные обществоведы выглядят много хуже экономистов. Может быть, потому, что «наши методы самые плохие, кроме всех остальных»: мы давно «вошли во вкус» использования результатов социологов и психологов; мы чаще других находим общий язык с математиками, с одной стороны, и юристами — с другой; мы реже идеологически смешены, т.е. чаще (или в большей степени) являемся учеными в классическом, а не современном — «политически корректном» — смысле этого слова.

Нельзя не разделить оценку ситуации В. Радаевым (Радаев, 2008), равно как и его опасения относительно перспектив общественных наук. Единственная настоящая угроза действительно исходит не от конкуренции среди обществоведов на стыках наук, а от потери интереса к фундаментальным исследованиям у лучших наших студентов. Однако логично предположить, что если мы не в состоянии, как правило, привлечь их высокой зарплатой, то мы должны предложить им иные блага, а именно возможность заниматься настоящей наукой, а не идеологическим обслуживанием политики или распространением интеллектуальной моды, введенной кем-то до них, возможность изменить к лучшему жизнь соотечественников, не навязывая им своего понятия о благе и не ставя на них эксперименты. Как у экономистов, так и у их конкурентов есть шансы в какой-то момент в будущем вырваться в лидеры в предложении молодежи таких благ.

Такие попытки есть, в том числе и в России, но пока их совсем немного. Видимо поэтому, когда, оглядываясь на «соседей-конкурентов», слышишь о каком-то ужасном экономическом империализме, вспоминается фраза Е. Гайдара, вынесенная в эпиграф.

Источники

- Бьюкенен Дж.* Расчет согласия: Сборник из серии «Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен». М.: Таурус Альфа, 1997.
- Доклад Всемирного банка о мировом развитии-2002. «Создание институциональных основ рыночной экономики» / Пер. с англ. М., 2002.
- Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
- Гамбарян М., May B.* Экономика и выборы: опыт количественного анализа // Российская экономика в 1996 г.: Тенденции и перспективы: Сб. М.: ИЭПП, 1997.
- Голосов Г. и др.* Первый электоральный цикл в России. 1993—1996. М.: Весь мир, 2000.
- Даль Р.* О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.
- Клейн Д., Штерн Ш.* Есть здесь экономисты-рыночники? // Экономическая политика. 2008. № 3.
- Кочеткова О.* Экономические факторы электорального поведения (Опыт России 1995—1996 гг.) // Научные труды ИЭПП. 1999. № 15.
- Кревельд М. ван.* Трансформация войны. М.: ИРИСЭН, 2005.
- May B., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки // Научные труды ИЭПП. 2003. № 68.
- May B., Кочеткова О., Жаворонков С. и др.* Экономические факторы электорального поведения и общественного сознания (опыт России 1995—2000 гг.). М.: ИЭПП, 2001.
- Олсон М.* Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
- Радаев В.* Экономические империалисты наступают! Что делать социологам? // Общественные науки и современность. 2008. № 6.

Черный Д. Выборы как фактор инвестиционного климата (Германия, 2005 г.) // Экономическая политика. 2008. № 3.

Эрхард Л. Благосостояние для всех. М., 1991.

Яновский К., Черный Д., Русакова Е., Жаворонков С. и др. Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления // Научные труды. 2008. № 112.

Яновский К., Шульгин С. Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития // Экономическая политика. 2008. № 3.

Яновский К., Затковецкий И., Шульгин С. и др. Политико-экономические аспекты борьбы с терроризмом // Научные труды ИЭПП. 2005. № 82-р.

Яновский К., Затковецкий И., Рева Е. и др. Требования к реформе государственных институтов, ответственных за оборону, безопасность и правовой порядок в условиях глобализации рисков: политэкономический анализ. М.: ИЭПП, 2005. <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=8939>

Acemoglu D., Robinson J.A. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge: University Press, 2006.

Barro R.J. Determinants of Economic Growth. L., MIT Press, 1999. The Center for Media and Public Affairs <http://www.cmpa.com/>

Beckford M. BBC boss says Islam should be treated more sensitively than Christianity Islam should be treated more sensitively by the media than Christianity, according to the director general of the BBC. 15 Oct. 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/religion/3198804/BBC-boss-says-Islam-should-be-treated-more-sensitively-than-Christianity.html>

Clague C., Keefer K., Knack S., Olson M. Property and Contracted Rights in Autocracies and Democracies. IRIS.

Friedman M. The Real Free Lunch: Markets and Private Property. Speech given at the opening of the Cato Headquarters in Washington, D.C. 1993. May 6. <http://www.cato.org/speeches/smf050693.html>

Rothman St., Lichter S.R., Nevitte N. Politics and Professional Advancement Among College Faculty. <http://www.cwu.edu/~manwellerm/academic%20bias.pdf>

Jaeger D.A. and Paserman M.D. 2007. The Cycle of Violence? An Empirical Analysis of Fatalities in the Palestinian-Israeli Conflict. IZA Discussion Paper 5320.

Kurtz H. College Faculties a Most Liberal Lot, Study Finds. Washington Post. Tuesday. 2005. March 29; Page C01. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A8427-2005Mar28.html>

Murrell P. Assessing the value of law in the transition countries. Michigan: University Press, 2001.

Heyne P. Are Economists Basically Immoral? Indianapolis: Liberty Fund, 2008.

Mises L. von. Socialism. An Economic and Sociological Analysis. Yale: University Press, 1951.

Nalepa M., Kaminski M. Judging Transitional Justice: A New Criterion For Evaluating Truth Revelation Procedures // Journal of Conflict Resolution. 2006. N 50.

Niskanen W.A. Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal. 1998. Vol. 16. No 1.

Okui K. Causality between Political Freedom and Economic Freedom papers New Orleans Public Choice Annual meeting, 2005 www.pubchoicesoc.org

Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950—1990. Cambridge: University Press, 2000.

Roth T.P. Morality, Political Economy and American Constitutionalism. Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2007.

Rubin P.H.R. The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. 1994. Vol. 14. N 1. Spring/Summer.

Sharipova E. EU Enlargement, Financial Criteria and Growth: Importance of Institutional Environment. M.: RECEP, 2002 (manuscript).

Shleifer A., Glaeser E., La Porta R., Lpez de Silanes F. Do Institutions Cause Growth // Journal of Economic Growth. 2004. N 9.

Wo W., Otto A. Davis Freedom and Growth: A Dynamic Panel Data Model. Papers New Orleans Public Choice Annual meeting. 2005. www.pubchoicesoc.org

B. May

Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего¹

Все вообще теперь идет со скрипом.
Империя похожа на трирему в канале,
для триремы слишком узком.
Гребцы колотят веслами по суше,
и камни сильно обдирают борт.
Нет, не сказать, чтоб мы совсем застяли!
Движенье есть, движенье происходит.
Мы все-таки плывем. И нас никто не обгоняет.
Но, увы, как мало похоже это на былую скорость!
И как тут не вздохнешь о временах,
когда все шло довольно гладко.
Гладко.

I. Бродский. Post aetatem nostram (1970)

1. Особенности великих кризисов

Современный кризис справедливо сравнивают с наиболее крупными кризисами прошлого. Среди них можно, например, назвать:

- кризис 1857—1858 гг., или первый глобальный экономический кризис. Естественно, глобальный по масштабам своего времени, т.е. охвативший страны, в которых господствовала капиталистическая система. Этот кризис иногда называют «любимым кризисом Маркса»², поскольку именно он представил решающий аргумент для построения экономической модели неизбежной гибели капитализма — через десять лет в свет вышел первый том «Капитала»;

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 4). Автор выражает признательность Ирине Стародубровской, Виктору Стародубровскому, Сергею Синельникову-Мурывлеву, Виктории Ашрафян и Никласу Сундстрому за ценные соображения и комментарии, использованные при написании настоящей статьи.

² См.: Аникин А. История финансовых потрясений. М.: Олимп-Бизнес, 2000. С. 72. Кризис 1857—1858 гг. характеризовался также беспрецедентными финансовыми спекуляциями в предшествующие несколько лет. Именно тогда появилась крылатая фраза «Еще несколько лет назад у меня не было ни гроша, а теперь у меня долгов на пять миллионов».

- кризис 1907 г. — первый масштабный финансовый кризис, который был преодолен не сам собой, а при помощи целенаправленных действий, правда, действий не столько правительства, сколько Дж.П. Моргана и связанный с ним группы финансистов. До этого реакция на кризисы была, как правило, пассивной: надо было просто подождать, пока все само рассосется. Фактически именно в 1907 г. произошло осознание возможности сформулировать и осуществить антикризисные мероприятия, что предопределило теоретические и практические искания в области экономической политики XX в. Формирование Федеральной резервной системы США как регулятора денежного рынка стало прямым следствием этого кризиса;
- кризис 1930-х годов, или Великая депрессия, которая, собственно, и породила современную модель государственного регулирования экономики и даже современное экономическое мышление. «Мы сейчас находимся на пике величайшей катастрофы — величайшей катастрофы, обусловленной практически исключительно экономическими факторами, — современного мира. Мне сообщили, что этот кризис в Москве рассматривается как последний, как апофеоз развития капитализма и что существующая структура общества не переживет его»¹, — говорил летом 1931 г. Дж.М. Кейнс, подчеркивая системный характер кризиса. Кейнсианство стало реакцией на этот кризис и, по сути, представляло собой ответ на вопрос о возможности недопущения глобальных экономических катастроф в будущем;
- наконец, кризис 1970-х годов, давший миру невиданный прежде феномен — стагфляцию, т.е. сочетание низких (или отрицательных) темпов роста и высокой инфляции. Появился даже оригинальный показатель уровня экономических тягот: суммирование процентов безработицы и инфляции. Выход из этого кризиса был сопряжен с масштабным дерегулированием и отказом от финансового популизма первоначально в наиболее развитых экономиках, а позднее и во многих развивающихся (включая посткоммунистические) странах.

Задача подробного анализа перечисленных кризисов (будем называть их с некоторой долей условности системными) выходит за рамки настоящей статьи. Здесь следует подчеркнуть лишь наличие некоторых общих черт данных кризисов. Их объединяют не особая глубина спада производства или финансового рынка, не параметры инфляции или бюджетного дефицита, не цифры, а некоторые качественные характеристики, которые существенным образом влияют на дальнейшее развертывание политических, экономических и интеллектуальных процессов в ведущих странах мира.

Можно выделить следующие общие черты системных кризисов.

Во-первых, такой кризис несет масштабный интеллектуальный вызов, требующий глубокого переосмыслиния причин, механизмов развертывания и путей преодоления. Подобно тому как генералы всегда готовятся к войнам прошлого, политики и экономисты неизменно готовятся к бытым кризисам. Это срабатывает, пока приходится иметь дело с экономическим циклом, т.е. с повторяющимися проблемами экономической динамики. Поэтому для борьбы с системным кризисом первоначально пытаются применить традиционные, известные методы про-

¹ Keynes J.M. An Economic Analysis of Unemployment / Harris Foundation lectures. University of Chicago, 1931.

шлого. Применительно к 1930-м годам это стремление правительства Г. Гувера (и прежде всего его министра финансов Э. Меллона) не вмешиваться в естественный ход событий, жестко балансируя бюджет и укреплять денежную систему, основанную на золотом стандарте. Как свидетельствовал опыт предшествующих 100 лет, кризисы обычно «рассасывались» примерно за год и никакой специальной политики для этого не требовалось. Аналогично в 1970-е годы с началом кризиса попытались задействовать традиционные уже для того момента методы кейнсианского регулирования (бюджетное стимулирование в условиях замедления темпов роста и даже государственный контроль за ценами в «исполнении» Республиканской партии Р. Никсона), что обернулось скачком инфляции и началом стагфляционных процессов.

Иными словами, к этим кризисам плохо применимы (точнее, вообще неприменимы) методы экономической политики, выработанные в предыдущие десятилетия. Слишком много встает новых проблем, неясны как механизмы развертывания кризиса и выхода из него, так и его масштабы и продолжительность. В XX в. на преодоление системных кризисов требовалось порядка 10 лет. И именно на это обстоятельство указывал П. Волкер, когда в июне 1979 г., в разгар предыдущего системного кризиса, вступал в должность руководителя ФРС: «Мы столкнулись с трудностями, которые до сих пор не встречались в нашей практике. У нас больше нет эйфории... когда мы возомнили, что знаем ответы на все вопросы, касающиеся управления экономикой».

Во-вторых, в ходе системного кризиса происходит смена модели регулирования социально-экономических процессов. 1930-е годы знаменовали собой завершение перехода на индустриальную стадию развития и закрепление идеологии и практики «большого государства», сопровождаемое ростом налогов, бюджетных расходов, государственной собственности и планирования, а в некоторых случаях и государственного ценообразования. Напротив, кризис 1970-х годов привел к масштабной либерализации и deregулированию, к снижению налогов и приватизации — словом, ко всему тому, чего требовал переход к постиндустриальной технологической фазе.

В-третьих, системный кризис является одновременно циклическим и структурным. Он связан с серьезными институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы (технологического уклада), выводящей экономику на качественно новый уровень эффективности и производительности труда. Системное обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники — важнейшее условие успешного выхода из кризиса¹.

Из сказанного вытекает и возможность существенной трансформации мировых экономических и политических центров силы в результате кризиса. Это не абсолютно необходимое следствие системного кризиса, но вероятность такого рода сдвигов довольно высока.

Пользуясь популярной ныне терминологией, системные кризисы в полной мере можно характеризовать как *инновационные* и в смысле прихода с кризисом (на-

¹ Ряд экономистов рассматривают проблему смены технологической базы, находясь в логике «больших циклов конъюнктуры» Н.Д. Кондратьева — длинных волн, охватывающих 50—60-летний период (см.: Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925). Это интересная и потенциально продуктивная гипотеза, хотя строгих доказательств ее верности нет и быть не может в связи с отсутствием достаточного числа статистических наблюдений, да и сам автор рассматривал эти свои выводы лишь как гипотезу.

кануне, во время или после него) новых экономических и политических институтов, и в смысле появления нового поколения политиков, предпринимателей и экспертов, и в смысле новой технологической базы, приходящей на смену той, которая сложилась в результате предыдущего системного кризиса.

Все сказанное со всей очевидностью приложимо и к нынешнему глобальному кризису.

Налицо серьезный интеллектуальный вызов и невозможность оставаться в экономической парадигме предыдущих десятилетий. Появились новые инструменты финансового рынка, с регулированием которых государства, как выяснилось, справляться пока не способны. Экономическая дискуссия по вопросам противодействия кризису вращается пока вокруг традиционных для XX в. проблем: кейнсианство из монетаризм, либерализм из дирижизма, причем на каждый аргумент, что произошедшее является «провалом рынка», находится не менее убедительный контраргумент в пользу «провала государства». Антикризисная экономическая политика также пока вращается вокруг этих двух моделей, причем на практике сочетаются кейнсианские методы регулирования спроса (через бюджетные стимулы) и монетаристские методы воздействия на предложение (через смягчение денежной политики).

Все более остро встают вопросы новой модели регулирования, причем уже и в глобальном (всемирном) масштабе. Правда, до утверждений о необходимости регулирования производства, т.е. возврата к модели середины XX в. (до неоконсервативной революции), дискуссия пока не дошла — слишком тяжелым опытом для мира стали тенденции к огосударствлению (вплоть до всеобщего огосударствления) прошлого столетия, так что возвращаться к нему ни одна из ответственных политических сил пока не собирается, хотя Кейнс и является самым популярным экономистом современного мира. Пока речь идет о модели регулирования финансовых рынков, причем в глобальном масштабе, и это тоже было бы инновацией со стороны государства или некоторого союза влиятельных государств.

Наконец, все активнее обсуждается вопрос о перспективах смены технологического уклада. Если 1930-е годы знаменовали собой завершение перехода к крупному машинному производству (конвейер, другие индустриальные технологии), а в 1970-е годы была создана база для микроэлектроники и современных компьютерных технологий, то в настоящее время, по мнению некоторых исследователей, начался переход к освоению более глубокого пласта мироздания: биотехнологии, нанотехнологии, информационно-коммуникационные технологии должны стать ключевыми направлениями развития и оказаться сферой острой конкурентной борьбы¹.

Неудивительно, что задачи коренного структурного обновления в ходе кризиса ставят перед собой не только страны догоняющего развития, но и наиболее развитые государства. Их элита понимает, что игнорирование инновационных вызовов в условиях кризиса чревато утратой лидерских позиций и стратегическим поражением в глобальной конкуренции. Недаром администрация США постоянно подчеркивает необходимость достижения качественно нового состояния страны после кризиса, причем имеется в виду модернизация не только технологий, но и социально-экономических институтов. По словам Л. Саммерса, «новая американ-

¹ С. Глазьев является одним из наиболее активных сторонников подобной точки зрения на кризис (см.: Глазьев С.Ю. Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008).

ская экономика будет иметь иную, более совершенную структуру, чем предкризисная. Она будет в большей степени ориентирована на экспорт, чем на потребление, на сохранение окружающей среды, а не на производство энергии, на биотехнологии, компьютерное обеспечение, на общественное строительство, а не на финансовые технологии и, наконец, в большей степени ориентирована на средний класс, чем на рост доходов непропорционально малой доли населения»¹.

2. Контуры и риски кризисного развития

Если мы признаем, что настоящий глобальный кризис является феноменом не столько циклическим, сколько структурным, то из этого должны делаться соответствующие выводы.

Прежде всего это означает длительность глобального кризиса. Когда говорят о его завершении, то обычно описывают его или как остановку спада производства, или как начало роста фондового рынка. Именно на этом основании уже в середине 2009 г. заговорили о появлении «зеленых ростков». Между тем реальная ситуация гораздо менее однозначна и гораздо более сложна.

Падение производства действительно не может продолжаться вечно, равно как и падение фондового рынка. По этим параметрам, похоже, мир уже вступает в период некоторого равновесия. Однако проблема состоит в том, что равновесие это будет неустойчивым, как и возобновившийся экономический рост. Так было и в 1930-е, и в 1970-е годы — примерно десятилетие ушло на восстановление здорового и устойчивого роста, прерываемого иногда простыми циклическими или секторальными (банковским, финансовым) кризисами.

Выход на траекторию нового устойчивого роста возможен тогда, когда правительство данной страны сможет решить проблемы, которые составляют глубинные основания кризиса: проблемы технологические, экономические, регулятивные, социальные и, возможно, геополитические. Подобные изменения происходят достаточно медленно, и ускорить их практически невозможно. Зато их можно замедлить, цепляясь за старые экономические и технологические формы.

Сама антикризисная политика создает дополнительные проблемы и риски, которые проявятся уже в кризисном настоящем или в посткризисном будущем. *Наиболее важными представляются риски макроэкономической дестабилизации, существенного роста государственного сектора (массовая национализация) и moral hazard (риски недобросовестного поведения, или безответственности), оборачивающиеся консервацией существующих хозяйственных структур.* Рассмотрим ниже эти три группы рисков более подробно.

Ключевая группа проблем — накопление потенциала макроэкономической нестабильности, за которой может последовать нестабильность политическая. Важнейшей среди этих проблем является экспанссионистская бюджетная денежно-кредитная политика 2008—2009 гг., нацеленная на противодействие дефляции и предотвращение запуска разрушительного механизма Великой депрессии 80-летней давности. Нынешняя политика дешевых денег и бюджетных вливаний неизбежно приведет к существенному росту суверенного долга большинства развитых

¹ Financial Times. 2009. July 10 (<http://www.ft.com/cms/s/2/6ac06592-6ce0-11de-af56-0011feab-dc0.html>).

рыночных экономик, а также сделает более чем реальной в перспективе высокую инфляцию¹. Именно поэтому вопрос об *exit strategy*, т.е. о путях и направлениях дезинфляции и сокращения государственного долга, уже сегодня периодически возникает в дискуссиях политиков и экономистов. Возможные варианты действий властей достаточно очевидны: повышение налогов, сокращение бюджетных расходов, увеличение процентных ставок.

Политические сложности такой политики не менее очевидны, причем они касаются как времени перехода к *exit strategy*, так и политэкономических последствий ее реализации. С одной стороны, политики развитых стран (и прежде всего США) призывают своих коллег не ослаблять усилий по бюджетному стимулированию. Ведь слишком раннее возвращение к бюджетному консерватизму может привести к срыву попытки запуска «экономического двигателя», который в результате прекращения поступления дешевых денег может вновь начать глохнуть. Правда, бывает очень трудно определить, в какой момент уже надо будет остановить печатный станок. С другой стороны, слишком длительная и слишком масштабная накачка экономики деньгами может (и будет) иметь долгосрочные последствия в виде выхода экономик развитых стран в поле высоконинфляционных значений². Как свидетельствует опыт многих стран (в том числе развитых в 1970-е годы), вырваться из этой ловушки оказывается очень непросто.

Еще труднее оценить политэкономические проблемы и препятствия реализации посткризисной политики. Ужесточение бюджетных расходов и повышение процентных ставок — процесс болезненный при любом режиме, но особенно он опасен для незрелых демократий, т.е. для стран, избиратели которых по причине своей бедности в большей степени склонны верить популистским лозунгам. Уже сейчас, наблюдая за правительствами стран, которые готовятся к выборам, нетрудно заметить склонность к популизму даже у тех, кто до сих пор активно ему противостоял³. Исключительно редко встречаются политики, сдержанно относящиеся к государственной экспансии⁴.

¹ Впрочем, некоторые экономисты приводят аргументы об инфляционной безопасности проводимой в настоящее время денежной политики (см., например, статьи Пола Кругмана и Роберта Скидельки в *Financial Times* в мае—июне 2009 г. Разворнутая аргументация этой позиции содержится в докладе: *Koo R. A Personal View of the Macroeconomy // Nomura Securities. 2009. July 30*).

² В ежегодном докладе Банка международных расчетов «выделяются два основных риска: (1) не будет сделано достаточно для обеспечения полного восстановления после кризиса; (2) спасительные действия по стабилизации финансовой системы подорвут попытки построения более безопасной системы» (см.: *Giles Ch. BIS Calls for Wide Global Financial Reforms // Financial Times. 2009. June 30. P. 3*).

³ Характерный пример — А. Меркель, которая была главной защитницей ценностей свободного рынка, настаивала на ограничении бюджетного дефицита и непринятии слишком мягкой денежной политики. Однако в июне 2009 г. в связи с предстоящими в сентябре парламентскими выборами она выступила с новыми инициативами по расходам федерального бюджета — хотя и сделала это с оговоркой о необходимости возврата в будущем к сбалансированному бюджету: «Конечно, мы вернемся к ситуации, когда мы не тратим больше, чем зарабатываем. Но чтобы к ней прийти, мы должны инвестировать в будущее, а именно в образование и экологию» (*Financial Times. 2009. June 30. P. 2*).

⁴ В этом контексте интересно отметить, что в узком кругу политиков, озабоченных последствиями популистских антикризисных мер, оказались В. Путин и Д. Медведев. Еще в феврале 2009 г., выступая в Давосе, председатель Правительства РФ предостерегал против неумной экспансии государства в вопросах собственности и регулирования. А в июле на саммите «большой восьмерки» Президент России предложил ограничить государственные финансовые вливания и начать всерьез обсуждать стратегию посткризисного развития — *exit strategy*.

Налицо опасность попадания развитых стран в замкнутый круг популизма, по которому, возможно, им придется пройти несколько раз. Суть его достаточно проста и хорошо известна по опыту Латинской Америки XX в. Бюджетная и денежная экспансия способствуют оживлению экономики, но одновременно приводят к нарастанию госдолга и ускорению инфляции и росту процентных ставок. За этим следует дестимулирование производственных инвестиций или из-за ускоряющегося обесценения денег, или из-за того, что наиболее привлекательными становятся вложения в государственные бумаги. Следующий шаг — ужесточение бюджетной и денежной политики, что влечет за собой рецессию. За рецессией вновь может последовать смягчение макроэкономической политики — и так несколько раз по кругу. Особенно неприятно то, что подобные колебания неизбежно ведут к расшатыванию институтов государственной власти, к снижению ее эффективности. В странах со слабыми институтами экономический цикл популизма нередко сопровождается политическими переворотами, поочередным приходом к власти популистских и консервативных диктатур¹. Разумеется, опыт XX в. здесь не следует абсолютизировать, однако он представляет важную информацию о возможной логике развития событий.

Конечно, латиноамериканизация не является неизбежным исходом антикризисной борьбы: многое зависит от эффективности и гибкости политических институтов, которые существенно различаются в охваченных кризисом странах. Однако риски попадания в описанный выше замкнутый круг реальны и нарастают. Первым, хотя и очень отдаленным, сигналом стало наметившееся в США повышение долгосрочной доходности по государственным ценным бумагам, свидетельствующее о нарастании ожиданий инфляционного скачка — первого шага в направлении дестабилизации.

Другой серьезной проблемой является массовая национализация — фактическая (скрытая) или явная (открытая), а также усиление дирахистских тенденций в экономической политике ведущих стран мира. Как показал опыт последних четырех столетий, именно гарантии прав частной собственности создают основу для современного экономического роста, т.е. роста, обеспечивающего значимое увеличение среднедушевого ВВП. Сегодня этот тезис поставлен под сомнение. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски, возникающие в результате действий всех основных участников хозяйственной жизни — и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков (тем более что на практике это нередко одни и те же лица). В борьбе с глобальным кризисом правительства большинства развитых стран предпринимают усилия, фактически дискредитирующие частную собственность, подрываю-

¹ Классическим считается следующее описание популистского латиноамериканского цикла, предложенное в 1990-х годах Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом. *Фаза 1* — начало реализации популистской политики как реакция на депрессию или стагнацию приводит к заметному росту экономики и соответственно реальных доходов, удовлетворяемых как внутренним производством, так и импортом. *Фаза 2* — появление в экономике «узких мест», связанных с товарным дефицитом или с дефицитом платежного баланса, при постепенном сжатии международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. *Фаза 3* характеризуется быстрым нарастанием инфляции и/или товарного дефицита, дефицита бюджета, оттоком капитала и демонетизацией экономики, что неизбежно ведет к девальвации, к существенному падению доходов населения и почти всегда к потере политического контроля со стороны правительства. *Фаза 4* знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляющей новым (нередко военным) правительством (The Macroeconomics of Populism in Latin America / Dornbusch R., Edwards S. (eds.) / Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1991. P. 11–12).

щие фундаментальную основу рыночной экономики — личную ответственность человека (и прежде всего предпринимателя) за принимаемые им решения. Частные риски государство (но также общество) готово принять на себя, т.е. политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков.

Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений путем как гарантий, так и прямого вливания капитала. Естественно, что помочь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размыванием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Права частной собственности ставятся тем самым под сомнение.

Правда, у нынешней национализации есть одна существенная особенность — ее вынужденный характер. Национализации XX в. были идеологически мотивированными. Их авторы — от российских большевиков до британских лейбористов — были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу XX в. мир расстался с подобной иллюзией и на смену массовым национализациям пришла политика deregulation и приватизации. И вот теперь мир сталкивается с принципиально новым феноменом: никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность. Однако во всем цивилизованном мире антикризисная политика обрамляется серьезным усилением госсектора¹.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирализма, т.е. рост числа индивидуальных решений институтов власти, выборами (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства указывать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Банкротство *Lehman Brothers*, с одной стороны, и государственная помощь *Bear Stearns, AIG* и *CitiBank* — с другой, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, являются результатом индивидуальных решений, т.е. соответствуют логике централизованно-управляемой экономики.

Следующим, вполне естественным, шагом становится принятие правительственные решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Премьер-министр Великобритании Г. Браун еще осенью 2008 г. заявлял, что он будет побуждать попавшие под контроль правительства банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Этого же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса — дело, конечно, святое, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений нетрудно спрогнозировать: если власти дают указания, куда вкладывать деньги, то они должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически заданные инвестиции окажутся неэффективными, т.е. и господдержка, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

¹ «...Политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализируют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?» (*Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // Financial Times. 2008. Dec. 21. P. 6.*)

Наконец, системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» — тех, про которых говорят, что они слишком велики, чтобы разориться (too big to fail). В современной русской экономической терминологии этот феномен называется «системообразующие предприятия». Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых нес повышенные социальные и политические издержки для данного общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкословенных» являются основой современного экономического и — шире — общественного прогресса.

Между тем политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих гигантов, которые на самом деле являютсяrudimentами экономики прошлого. Существует по крайней мере два аргумента в пользу их поддержки: во-первых, из-за важности производимых ими товаров или услуг, во-вторых, из-за социальных (а то и политических) последствий, которые может повлечь их закрытие. Оба этих аргумента важны, однако решение встающих здесь проблем власти должны искать не в плоскости поддержания на плаву потенциальных банкротов.

В настоящее время большинство правительств полагает, что проблема «системообразующих предприятий» может быть решена путем лучшего регулирования их хозяйственной деятельности, более внимательного отношения к ним со стороны органов власти. Такого рода предложения адресованы чаще всего банковскому сектору, хотя и к производственным отраслям (особенно инфраструктурным) они тоже вполне применимы. Эффективность подобного регулирования вызывает принципиальные сомнения: если раньше такую систему построить не удавалось, то почему теперь она вдруг окажется эффективной? Гораздо более продуктивным (хотя и более сложным) является путь преодоления однозначной увязки данной фирмы с оказываемой ею услугой, необходимой с национальной точки зрения. Государство должно обеспечить доступность активов и технологий для экономического агента, который может прийти на смену менеджменту и собственникам системыобразующего банкрота, и именно в этом состоит реальное искусство политика¹.

Социально-политические риски банкротства также должны быть предметом специального внимания государства. Речь должна идти о помощи в социальной реструктуризации и адаптации к новым сферам приложения труда работников предприятий-банкротов. Достаточно хорошо известен успешный опыт такого рода действий, в том числе в России 1990-х годов, — реструктуризация угольной отрасли позволила закрыть большое число неэффективных шахт, переобучая и пере-профилируя высвобождаемых работников, которые находили себе дело в других секторах.

Наконец, надо подчеркнуть сложность и неоднозначность механизмов возникновения и развития рисков эпохи системных кризисов. На волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику для преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неоче-

¹ «“Слишком велик, чтобы разориться” — банк ли претендует на этот статус, автомобильный концерн ли — это не тот статус, с которым можно жить. Нужно совершенствовать экономическую политику, помогая справиться с проблемой банкротства, а не субсидировать должника» (Financial Times. 2009. May 27. P. 9).

видности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Власти ищут действенный механизм регулирования системного риска. Но правительство США само является одним из крупнейших факторов риска», — небезосновательно писал стэнфордский профессор Дж. Тэйлор¹, и слова эти справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

3. Проблемы, обострившиеся во время кризиса

Экономический кризис поставил перед политиками и экспертами ряд фундаментальных вопросов функционирования современных хозяйственных систем, — вопросов, которые требуют интеллектуального прорыва, осмыслиения новых реалий и нахождения, как правило, неоднозначных ответов. Тем не менее каждый системный кризис заставляет искать ответы на системные вопросы, и до сих пор эти ответы обычно находились. Другое дело, что некоторые ответы на кризисные вызовы трудно давать не только в интеллектуальном, но и в политическом отношении. Однако определяться все равно придется — и лучше рано, чем поздно.

Перечислим наиболее важные, по нашему мнению, вопросы развития нынешнего кризиса. Эти же вопросы являются одновременно и ловушками, в которые попали экономики многих (если не большинства) стран и ответы на которые необходимы для реального преодоления кризиса.

1. Одна из основных, глубинных проблем, приведших к кризису, — наметившееся в мире в последние четверть века доминирование интересов капитализации над интересами повышения эффективности факторов производства (или роста производительности труда). Возникла ситуация, когда именно капитализация (а не устойчивость производства, не объем дивидендов) стала в первую очередь интересовать собственников-акционеров. Этот показатель стоял в центре их внимания, и по нему они судили об эффективности менеджмента. Естественно, показатель, формирующий целевую функцию, начинает доминировать по отношению к другим параметрам деятельности. В данном случае на второй план уходили показатели производительности труда, обновления производства. Точнее, эти два последних фактора играли свою роль, но лишь в том случае, когда не противоречили росту капитализации. На практике это означало стремление к максимальной концентрации производства в руках нескольких глобальных игроков (фирм), невозможность закрытия неэффективных предприятий и, напротив, готовность включать их в крупные холдинги как фактор расширения рынка и капитализации.

Мотивация менеджеров крупнейших компаний все больше напоминала стимулы красных директоров. Необходимость постоянно отчитываться перед партийными и административными органами за выполнение плановых показателей (в рублях, в штуках) делала невозможной обновление производства, переход на выпуск более качественной продукции, поскольку это привело бы к сокращению выпуска старой продукции, что было недопустимо с политической и административной точек зрения.

Следствием такой мотивации современного менеджмента становится рост моно-политизма (в результате слияний и поглощений), торможение повышения производительности труда, а в конечном счете и дестимулирование инновационной активности.

¹ Taylor J. Exploding debt threatens America // Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

В изменении мотивации собственников и менеджмента в сторону усиления внимания к качественным аспектам развития фирм состоит главный вопрос регулирования, поставленный нынешним глобальным кризисом. По нашему мнению, это более глубокая проблема, чем регулирование финансовых рынков, которое при всей значимости является производным от конфликта между капитализацией и эффективностью.

2. С проблемой недобросовестного поведения (*moral hazard*) связаны подходы современных правительств к формированию антикризисной политики. У этой политики два подхода: с одной стороны, необходимо поддерживать социально-политическую стабильность, не допускать раскачивания ситуации, вероятного по мере нарастания безработицы, банкротств и неопределенности, а в случае высокой инфляции и сокращения бюджетных расходов, с другой — как признают практически все, кризис — это время обновления, формирования новой экономики, модернизации.

Естественно, оба подхода на уровне практической политики противоречат друг другу. Способы и результаты разрешения этого противоречия зависят уже от искусства политиков, от способности политической элиты адекватно воспринимать вызовы времени и отвечать на них. В конечном счете все зависит от эффективности политических институтов, от их гибкости и одновременно устойчивости. Опыт XX в. свидетельствует, что зрелые демократии обычно оказываются более эффективными для нахождения прорывных решений в условиях масштабных кризисов.

На повестке дня современной антикризисной политики стоит вопрос об оказании государственной поддержки экономическим агентам, прежде всего банкам и предприятиям. И здесь правительства должны решать сложнейшую задачу: как помочь становлению новых секторов экономики, нового бизнеса, при этом сдерживая рост социального недовольства, чреватого социальным взрывом, идущего как раз со стороны «системообразующих предприятий» («системообразующих банкротов») — крупных старых фирм, послекризисные перспективы которых вызывают серьезные сомнения.

Это же и проблема сочетания текущих и стратегических вызовов. С ней сталкивается американская администрация, когда пытается решать две противоположные, по сути, задачи: как стимулировать потребление домохозяйств, чтобы не допустить дефляционной ловушки, и одновременно стимулировать сбережения, т.е. привести в соответствие расходы домохозяйств с результатами их производственной деятельности. Между тем именно последняя задача является стратегической: без ее решения, без сдутия «потребительского пузыря» нельзя вернуться на траекторию устойчивого экономического роста.

Аналогичные противоречия можно наблюдать и в российской антикризисной политике. Мы одновременно хотим воспрепятствовать росту безработицы и провести структурную модернизацию, начать выбираться из ловушки нефтяной зависимости, хотя уже кризис первой половины 1990-х годов показал, что сохранение высокого уровня занятости смягчает социальные конфликты, но закрывает путь для структурного обновления и роста эффективности.

Ситуация осложняется еще тем, что в настоящее время применительно ко многим предприятиям реального сектора остаются неясными фундаментальные основания их трудностей и соответственно их перспективы в посткризисном мире. Иными словами, речь идет о разграничении проблем недостаточной ликвидности и платежеспособности. Не зная контуров будущего экономического мироустройства, структуры спроса и новых рубежей производительности труда, зачастую трудно

однозначно сказать, какие предприятия имеют перспективы, а какие являются окончательными банкротами. А эта неопределенность, в свою очередь, существенно ограничивает готовность банков к кредитованию реального сектора и к реструктуризации существующих долгов.

Наконец, аналогичные процессы предопределяют и ситуацию в самом банковском секторе. Несомненна важность его оздоровления, расчистки балансов и создания новых кредитных организаций. Однако и здесь неясность соотношения проблем платежеспособности и ликвидности затрудняет выработку последовательной и осмысленной политики государства по отношению к банкам. В результате, как отмечается в годовом докладе Банка международных расчетов (Bank for International Settlements, Basel), «нежелание властей произвести быструю расчистку банков, немалая доля в которых теперь принадлежит государству, может существенно замедлить восстановление экономики»¹.

3. Далек от разрешения вопрос о модели посткризисного миропорядка, соотношении экономических сил и тех ролях, которые будут играть отдельные страны и регионы.

Ключевым здесь является ответ на вопрос о перспективах конструкции, которую определенные политики (З. Бжезинский, Г. Киссинджер) обозначают как «большая двойка» (G2)², а Н. Фергюсон с налетом провокационности описал как Кимерику (Китай + Америка)³ — своеобразный симбиоз производящей и потребительской экономик⁴.

Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия рассматривался как основа сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сложился режим, противоположный модели глобализа-

¹ Giles Ch. BIS calls for wide global financial reforms. P. 3.

² Brzezinski Z. The Group of Two that Could Change the World // Financial Times. 2009. Jan. 11. P. 9.

³ «Добро пожаловать в волшебный мир “Кимерики” — Китая плюс Америки, — на который приходится десятая часть суши земного шара, четверть его населения, а в течение вот уже восьми лет — треть мирового объема производства и более половины мирового экономического роста. Какое-то время казалось, что альянс этот подобен браку, заключенному на небесах. Восточные кимерийцы копили деньги. Западные кимерийцы деньги тратили. Китайский экспорт сдерживал инфляцию в США. Китайские сбережения сдерживали рост процентных ставок в США. Китайская рабочая сила сдерживала рост издержек на зарплату в США. В итоге занимать деньги стало очень легко, а руководить корпорациями — чрезвычайно выгодно. Благодаря Кимерике мировые реальные процентные ставки — стоимость заимствований с учетом инфляции — за последние 15 лет снизились более чем на треть от своего среднего уровня. Благодаря Кимерике прибыли американских корпораций в 2006 г. и их средняя доля в ВВП выросли примерно в той же пропорции. Но в этом таилась и ловушка. Чем более Китай был готов одолживать деньги Соединенным Штатам, тем сильнее становилось желание американцев занимать их. Иными словами, Кимерика стала первопричиной бума банковского кредитования, лихорадочного выпуска облигаций и заключения все новых деривативных контрактов, свидетелем которого мировые финансы оказались после 2000 г. Кимерика стала первопричиной буйного размножения «популяции» фондов хеджирования. И она же явилась первопричиной того, что долевые партнерства (private equity partnerships) получили возможность занимать деньги направо и налево и на одолженные средства скупать контрольные пакеты акций. Так Кимерика — или, как выразился Бен Бернанке, «избыток сбережений в Азии» — стала основной причиной того, что в 2006 г. ипотечный рынок в США оказался настолько наводненным наличностью, что вы могли получить стопроцентный ипотечный кредит, не располагая при этом никакими доходами, нигде не работая и не владея имуществом» (Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. The Penguin Press, 2008).

⁴ Подробнее см.: May B. Кризис на начальной стадии: причины и проблемы // Экономическая политика. 2008. № 6. С. 56—57.

ции рубежа XIX—XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли.

Несмотря на явно выраженную тенденцию к этой новой конструкции международных экономических и политических отношений, ее нельзя воспринимать как данность. Слишком много очевидных, как казалось, тенденций на практике демонстрировали несостоятельность. Однако от того, приведет ли эта тенденция к реальному возникновению G2, зависит многое как в механизмах выхода из кризиса, так и в конфигурации посткризисного мира.

4. Пока еще совершенно неясными остаются вопросы новой финансовой системы и механизмов ее регулирования. Все говорят о провале принципов саморегулирования финансовых рынков, обвиняя в этом экономический либерализм вообще и А. Гринспена в частности. Ведутся интенсивные дискуссии в различных международных форматах (G8, G20, Форум финансовой стабильности). Однако взятного понимания того, к какой модели регулирования следует прийти, не рассматривается.

Дискуссии пока ведутся на идеологическом уровне и в основном в парадигме XX в. — о провалах рынка или государства, о кейнсианстве и монетаризме, о необходимости создания новых регулятивных органов в национальном (сверхрегулятор в США) или международном масштабе. Все это представляет определенный интеллектуальный интерес, однако мало способствует продвижению к новой системе регулирования, отвечающей реалиям XXI в.

Между тем, как было отмечено выше, ключевой проблемой системных кризисов является новая модель регулирования. Это должна быть модель, отражающая реалии современного мира, включая скорость распространения информации, глобальный характер информационных и финансовых потоков, наличие качественно новых инструментов финансового рынка. Но, повторим, контуров новой модели регулирования как раз пока и не видно.

5. Новая модель экономического регулирования будет сопровождаться трансформацией системы финансовых расчетов, что означает и новую конфигурацию мировых (или резервных) валют. На эту тему с начала кризиса сказано много, причем дискуссия вращается преимущественно вокруг четырех основных вариантов.

Во-первых, сохранение лидирующих позиций доллара США при усилении роли как евро, так и нескольких традиционных региональных резервных валют. Во-вторых, усиление роли искусственной валюты международных расчетов (SDR) в качестве мировой резервной валюты. В-третьих, появление новой резервной валюты, то ли альтернативной американскому доллару и евро, то ли функционирующей наряду с ними, причем в этой роли многие видят китайский юань. Наконец, в-четвертых, повышение роли региональных резервных валют и появление среди них некоторых новых (например, российского рубля). Предполагается, что множественность резервных валют станет подкреплением тенденции к многополярности мира и будет способствовать большей ответственности «денежных» властей соответствующих стран (поскольку резервные валюты будут конкурировать между собой).

Отдельной проблемой здесь являются перспективы доллара — как они видятся в результате проведения беспрецедентной денежной политики ФРС по предоставлению ликвидности.

По данному вопросу идут преимущественно политические дискуссии. Однако понятно, что резервную валюту нельзя «назначить». Выдвижение на эту роль происходит естественным путем, в результате проведения властями данной страны ответственной денежной политики, ведущей к повышению международной привлекательности данной валюты. Серьезных практических решений этой проблемы пока не существует.

6. Наконец, формирование новой технологической базы и новой конфигурации мировых товарных потоков. Кризис предполагает технологическое обновление, с которым связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения, и прежде всего на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это скажется на ценах на большинство присутствующих на рынке товаров, приведет к выходу на новые, равновесные уровни цен, что повлечет изменение политических конфигураций.

4. Главная опасность момента: надежда на восстановление *status quo*

«Сохранение *status quo* в надежде на то, что цены на нефть будут расти, а налоговую дисциплину можно будет укрепить позже... Москва пытается пережить кризис без видимых реформ в области фискальной политики, банковского дела, естественных монополий или в каких-либо иных сферах¹. Такова оценка ситуации посетившими Россию в июне 2009 г. аналитиками *JPMorgan*, достаточно точно характеризующая настроения, преобладающие в политической элите и в широких общественных кругах. В этом нет ничего удивительного: именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало господствующее мнение экономический подъем 1999–2007 гг., равно как и начало нынешнего кризиса. Естественно, что выход из кризиса ассоциируется с повышением цен на энергоресурсы, и соответственно этот показатель привлекает повышенное внимание решительно всех — «от рабочего до министра», как говорили раньше. Устойчивые ожидания того, что скоро «все образуется» и мы опять вернемся к политике «управления ростом благосостояния», пока остаются в обществе доминирующими.

Проблема не в том, что роль топливно-энергетического сектора в экономическом росте России последнего десятилетия, как правило, сильно преувеличивают. Благоприятная экспортная конъюнктура вносила, конечно, заметный вклад в обеспечение высокой динамики отечественной экономики. Экспортная выручка укрепляла доходную базу бюджета и позволяла подхлестывать рост при помощи растущего еще более быстрыми темпами государственного спроса, т.е. нарастающих бюджетных вливаний. Однако для понимания нынешней ситуации и тенденций дальнейшего развития экономики важно признать, что высокие мировые цены на топливо являлись лишь одним из факторов, детерминировавших экономический рост, причем фактором, имевшим положительный эффект лишь в совокупности с другими обстоятельствами и благодаря этим другим обстоятельствам.

Во-первых, высокие цены на нефть и газ складывались на фоне беспрецедентного мирового экономического бума. Именно глобальный рост, порождаемый им спрос и связанные с ним низкие процентные ставки на финансовых рынках сформировали основу российского экономического развития. Следует, однако,

¹ Russia: Emerging Markets Research / JPMorgan Securities. 2009. June 12.

обратить внимание на уникальность этого феномена — повышение цен на базовые ресурсы (топливо и металлы) следовало за глобальным ростом и не становилось его сдерживающим фактором, как это было, например, в 1970-х годах.

Во-вторых, важную роль сыграли внутриполитические факторы, и прежде всего достигнутая к концу 1990-х годов макроэкономическая и политическая стабилизация. Революционная трансформация была завершена, элита в значительной мере консолидировалась, а страна получила важную прививку от финансового популизма. Консервативная фискальная политика легла в основу нового экономического курса, проводимого в течение почти десятилетия.

Из сказанного следует, что цены на нефть и газ как таковые не могут быть фактором или критерием оценки перспектив экономического развития России. Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура может, разумеется, способствовать повышению устойчивости бюджетной системы, что само по себе важно (особенно для обеспечения социальной и политической стабильности). Однако из этого никак не вытекает неизбежность восстановления российского экономического роста высокими темпами. Высокие цены на продукцию топливно-энергетического комплекса могут (и с большой вероятностью будут) угнетать экономический рост в большинстве развитых стран, что негативным образом скажется и на российской экономике, для развития которой важен динамичный мировой спрос, а не только акцизные доходы бюджета.

Нынешний кризис носит системный характер. Он не может быть сведен к циклическим конъюнктурным колебаниям, когда за спадом автоматически следует подъем. Подъем, конечно, последует за спадом, однако для этого подъема должны будут произойти существенные изменения в технологической и организационной базе мировой экономики и отдельных стран. Именно от того, сможет ли та или иная страна трансформировать свою структуру, приспособиться к новым глобальным вызовам, зависят ее облик и место в послекризисном мире. *Ожидание восстановления докризисного status quo* — самая опасная политика настоящего времени.

5. Заключительные соображения

Перечисленные вопросы пока остаются без ответа. И это неудивительно: требуется определенное время не только для их решения, но и для их осознания. Потому-то кризис, подобный нынешнему, несет в первую очередь серьезный интеллектуальный вызов.

И только после того как будут найдены ответы на перечисленные вопросы, можно будет говорить о начале последнего этапа кризиса — этапа выхода из него. Иными словами, само по себе прекращение спада и даже возобновление некоторого роста может означать не завершение системного кризиса, а только окончание определенного его этапа.

Пока же близится конец первого этапа глобального кризиса. Мы уже в полной мере осознали его тяжесть и глубину. Можно даже сказать, что мы осознали инновационный характер этого кризиса. Однако все еще сильны ожидания того, что кризис завершится как кошмарный сон и все вернется на круги своя. Вера в восстановление *status quo* продолжает оставаться одной из основных иллюзий как элиты, так и обывателей («общественного мнения»).

Мы представляем себе некоторые элементы того, что должно составлять *exit strategy* из этого кризиса, включая оздоровление бюджета (сокращение бюджетно-

го дефицита), дезинфляцию (если борьба с дефляцией приведет-таки к инфляционному скачку, что кажется весьма вероятным), а также реприватизацию (возврат к нормальной частной собственности).

Однако мы пока не знаем механизмов выхода из кризиса и соответственно его продолжительности.

По-видимому, мир ждет достаточно длительный период неустойчивости. Названные выше системные риски, а также вызовы, стоящие перед экономической политикой ведущих стран, формируют основу нового этапа экономического развития — этапа, запущенного с началом глобального кризиса. С высокой степенью вероятности мы вступили в «турбулентное десятилетие»¹ — период нестабильности экономического и политического развития мира и отдельных государств.

«Турбулентное десятилетие» не означает постоянного спада и того накала страстей, через который мир проходил осенью 2008 г. Это будут колебания в темпах роста, период неустойчивого роста со своими локальными подъемами и спадами, с всплесками инфляции и попытками ее подавления.

Если пользоваться историческими аналогиями, то при всей их условности можно сказать, что мы живем пока на этапе президентства Г. Гувера применительно к кризису 1930-х годов или президентства Р. Никсона в США (или правительства Г. Вильсона в Великобритании), если сравнивать с 1970-ми годами. Иными словами, понимание кризиса и инструментов противодействия ему остается в парадигме опыта прошлого, в нашем случае — кризисов XX в. Такова же и политика помощи экономическим агентам: она ориентирована больше на спасение «героев прошлого», ветеранов индустриальных битв, чем на помочь росткам новой экономики — хотя о них, по крайней мере в последнее время, уже заговорили.

Прихода Ф.Д. Рузельта, М. Тэтчера или Р. Рейгана с их принципиально новыми, хотя и диаметрально противоположными, подходами к решению системных проблем, которые ставит кризис, нам пока остается только ждать. Для этого необходимо осознать неэффективность борьбы с кризисом в рамках традиционной парадигмы и сформировать общественный спрос на новый курс — новый New Deal. И мы не знаем пока, каким он на самом деле будет.

¹ А. Гринспен назвал книгу своих воспоминаний «The Age of Turbulence» (*Greenspan A. The Age of Turbulence: Adventures in a New World. N.Y.: The Penguin Press, 2007*). Она была написана еще до кризиса и в основном посвящена периоду 1987—2002 гг. — времени бурного экономического роста. Сегодня стало понятно, что только сейчас, после выхода книги в свет, начался реальный «век турбулентности».

Раздел 11

Бюджетная сфера

*Клячко Т., May В.,
Синельников-Мурылев С.*

О реформе бюджетных учреждений¹

Дискуссии о необходимости реформы бюджетных учреждений ведутся с середины 1990-х годов, однако в практическое русло они перешли в 2000—2001 гг. — во время подготовки первой среднесрочной программы развития экономики и социальной сферы России, получившей название «программа Грефа». Реформа бюджетных учреждений согласно логике повышения эффективности общественных финансов должна была позволить государству произвести больший объем общественных благ и благ с особыми достоинствами при повышении эффективности расходов государственного бюджета. Задача, таким образом, состояла в том, чтобы добиться увеличения объема предоставления общественных благ за счет повышения эффективности бюджетных расходов, не допуская утраты преимуществ российского общества, характеризующегося, как принято считать, относительно высоким уровнем обеспечения граждан услугами образования, здравоохранения, значительным научным и культурным потенциалом.

1. Необходимость реформы

Необходимость реформы продиктована низкой эффективностью расходования бюджетных средств государственными учреждениями во всех секторах бюджетной сферы. Такая ситуация была и остается следствием отсутствия взаимосвязи между результатами деятельности учреждения и его финансированием. Другими словами, результаты функционирования слабо соотносятся с затратами, эффективность бюджетных расходов на предоставление социальных услуг не оценивается. Кроме того, многие бюджетные учреждения получают значительные внебюджетные доходы, которые могут расходоваться непрозрачным образом и использоваться для личного обогащения узкого круга руководящих работников этих учреждений. Для преодоления такой практики в последние годы были осуществлены ужесточение порядка планирования и расходования средств бюджетными учреждениями, перевод их на кассовое обслуживание в федеральное казначейство, введение обязательной процедуры государственных закупок. Все это

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 1).

принесло определенные плоды, существенно сократив нецелевое расходование бюджетных средств, но наряду с этим усложнило работу многих (в первую очередь ведущих) бюджетных организаций, снизило эффективность расходования бюджетных ассигнований, если рассматривать ее с точки зрения соотнесения результатов и затрат. Создавался серьезный риск того, что дальнейшее ужесточение централизованного управления расходованием всех (не только бюджетных, но и заработанных на открытом рынке) средств бюджетных учреждений даст противоположный эффект — будет способствовать уходу этих организаций в «тень».

Международный опыт и российская практика показывают, что вопросы повышения эффективности расходования бюджетных средств должны решаться (там, где это возможно, т.е. в весьма значительном числе секторов бюджетной сферы) путем введения конкуренции учреждений за бюджетные деньги. При этом повышение контроля за государственными учреждениями следует развивать не путем «укрепления вертикали власти», а с опорой на институты гражданского общества, в частности, путем введения подотчетности руководителей учреждений специально создаваемым общественным советам этих организаций.

2. Цели реформы бюджетных организаций

Можно выделить следующие важнейшие цели реформы бюджетного сектора:

- создание условий для развития экономической самостоятельности государственных учреждений (там, где это возможно) при ликвидации субсидиарной ответственности бюджета за их деятельность — государство не должно отвечать по долгам этих учреждений (здесь уместна аналогия с хозрасчетом советских государственных предприятий, принципом функционирования которых было «государство не отвечает по долгам предприятий, предприятия не отвечают по долгам государства»);
- переход значительной части государственных и муниципальных учреждений от сметного финансирования, являющегося низкоэффективным, высокозатратным методом, к бюджетированию, ориентированному на конечные результаты;
- создание официального, прозрачного механизма финансирования и софинансирования населением социально значимых услуг, способного предотвратить теневые сделки, носящие характер взяток работникам бюджетных учреждений;
- резкое увеличение прозрачности внебюджетной деятельности, введение порядка публичного раскрытия финансовой информации по всем источникам доходов и расходам государственных учреждений;
- установление эффективного общественного контроля над деятельностью бюджетных организаций.

В сфере образования целью повышения экономической самостоятельности было обеспечение решения ряда задач, важнейшими из которых являются следующие:

- привлечение в систему образования (в каждое конкретное образовательное учреждение) дополнительных внебюджетных средств для демпфирования бюджетного недофинансирования;

- рационализация использования бюджетных средств и наряду с этим совокупных (бюджетных и внебюджетных) ресурсов образовательного учреждения;
- легализация поступающих в образовательное учреждение теневых средств (фактически платы за дополнительные услуги), которые, с одной стороны, компенсировали недофинансирование образования, а с другой — вели к неэффективному использованию части ресурсов, к развитию коррупции.

В целом идея автономного учреждения возникает на пересечении двух важнейших реформ: с одной стороны, реформы бюджетного сектора — реформа сети бюджетных учреждений, стремление к отмене субсидиарной ответственности учредителя, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, с другой — модернизации различных отраслей социальной сферы — образования, здравоохранения, культуры, науки, каждая из которых внесла свой вклад в конструкцию автономного учреждения. И только в контексте этих реформ — и вследствие их реализации — имеет смысл ставить вопрос о практическом осуществлении идеи автономного учреждения, о введении этой правовой конструкции в хозяйственную практику.

3. Основные принципы проведения реформы

Важнейшим направлением реформы является переход к конкурентным принципам распределения бюджетных средств в тех секторах бюджетной сферы, где это возможно. Это необходимо для того, чтобы, с одной стороны, повысить качество предоставляемых ими услуг, а с другой — обеспечить рост эффективности использования выделяемых бюджетных средств.

Речь идет о внедрении различных принципов финансирования взамен сметного, выделяемого на содержание бюджетного учреждения. К ним относятся нормативно-подушевое финансирование в общем образовании («деньги следуют за учеником»), нормативно-подушевое финансирование в разных формах (например, ГИФО) в профессиональном образовании, страховое финансирование в медицинских учреждениях, конкурсное финансирование в прикладной науке, грантовое финансирование в фундаментальной науке и т.д.

Эти принципы бюджетного финансирования позволяют создать в организациях стимулы к повышению эффективности использования выделяемых им бюджетных средств, а также обеспечить перераспределение ресурсов от неэффективных учреждений к эффективным. При переходе к таким принципам бюджетное финансирование фактически превращается в аналог внебюджетного и требует соответствующих изменений законодательства. Согласно Бюджетному кодексу бюджетная организация получает государственное финансирование по смете на ее содержание, поэтому переход от финансирования содержания организации к новым, конкурентным принципам финансирования может быть осуществлен двумя путями.

Первый. Изменение порядка разработки и составления сметы, которая в этом случае должна превратиться из инструмента планирования и контроля затрат на содержание учреждения со стороны государства в инструмент планирования деятельности самой организации, который в качестве доходов учитывает все виды поступлений (включая бюджетные средства, выделяемые по смете на содержание;

бюджетные средства, выделяемые в качестве оплаты предоставляемых учреждением услуг; внебюджетные средства), т.е. смета должна стать единой, общей сметой бюджетных и внебюджетных доходов и расходов учреждения, построенной на принципах самостоятельности учреждения в планировании, возможности внесения корректировок в ходе исполнения сметы и т.п. Такой подход правомерен, если вместо контролирования процесса расходования средств (что достигается в настоящее время с помощью жесткой сметы и казначейского исполнения бюджета) будет применяться контроль эффективности использования средств организации с помощью введения конкурентных процедур выделения средств и оценки результатов.

Второй. Изменение типа бюджетного учреждения для обеспечения возможности получения бюджетного финансирования не на содержание учреждения по смете, а на осуществление конкретной деятельности по предоставлению соответствующих услуг. Этот направление реализуется в настоящее время путем создания нормативной основы функционирования автономных учреждений.

Важным обстоятельством, препятствующим быстрому проведению указанных реформ, является оппозиция им со стороны работников соответствующих бюджетных учреждений, предпочитающих традиционную, привычную систему любым непонятным и плохо прогнозируемым изменениям. Кроме того, конкурентное финансирование ударит по неэффективным, слабым учреждениям, работники которых не могут не понимать это.

Перечисленные принципы финансирования, естественно, могут быть применены во многих случаях, но не повсеместно. Маловероятно, чтобы на конкурентные принципы финансирования могли быть переведены музеи, библиотеки, органы государственного управления, учреждения охраны правопорядка, а также те учреждения образования и здравоохранения, которые являются единственными на определенной территории.

Быстрому внедрению конкурентных принципов финансирования, основанных на возмещении нормативной стоимости оказания определенной услуги, препятствует большая дифференциация стоимости оказания аналогичных услуг в различных бюджетных учреждениях. Такая дифференциация может быть обусловлена, в частности, разным качеством оказываемых услуг и/или неодинаковой степенью оснащенности государственными фондами, которые требуют разных расходов на их содержание, а также их различным территориальным расположением. Это определяет трудности расчета единых нормативов финансирования, позволяющих оказывать услуги и содержать организацию. На начальных этапах реформы, по-видимому, не удастся включить финансирование содержания и развития материально-технической базы бюджетных учреждений в подушевые нормативы. Данная проблема может быть решена путем поэтапного расширения сферы применения такого рода нормативов с текущих затрат или их отдельных элементов (например, нормативов заработной платы) на весь комплекс затрат бюджетного учреждения, включая средства, необходимые для воспроизведения основных фондов и их расширения.

Следует учитывать, что у организаций, обеспечивающих высокое качество предоставляемых услуг, пользующихся спросом, практически нет свободных мощностей. Например, в вузах прием ограничен величиной так называемого предельного контингента, который рассчитывается исходя из параметров материальной базы высшего учебного заведения. Поэтому перенаправить финансовые средства вслед за потребителями в организации, обеспечивающие более высокое качество, мож-

но только постепенно, предоставляя необходимое время для расширения соответствующей материально-технической базы. Одновременно можно идти по пути передачи материальной базы от слабых организаций (в случае их закрытия) сильным. При этом неизменно будут существовать специальности и вузы, которые потребуют поддержки государства и общества: так, изучение древних культур всегда будет пользоваться меньшим спросом, чем изучение механизмов деятельности фондового рынка.

В высшем образовании в настоящее время наблюдается благоприятный момент для начала перехода к конкурсному распределению бюджетных средств вследствие падения численности молодежи, поступающей в вузы (примерно на 30% в краткосрочной перспективе). Это позволяет начать процесс перераспределения студенческого потока в сильные вузы. Недовыполнение слабыми вузами плана приема по сравнению с контрольными цифрами создает условия для поэтапного перехода от бюджетирования «от достигнутого уровня» к бюджетированию, осуществляющемуся исходя из того, сколько студентов придет в вуз, т.е. к использованию подушевого принципа распределения бюджетных средств. Однако, как и в случае с малокомплектными сельскими школами, подушевой принцип «работает» не всегда. В России невысока территориальная мобильность молодежи, поэтому сохранение ряда объективно слабых вузов может оказаться социально оправданным, поскольку альтернативой будет рост молодежной безработицы и кriminalизация молодежной среды. Этот фактор особенно актуален для высокодотационных регионов с уровнем безработицы выше среднероссийского.

На первом этапе внедрения нормативных процедур можно пойти на то, чтобы госзаказ стал конкурентным в рамках централизованной процедуры распределения задания. Можно, например, использовать опыт конкурсного распределения средств на субсидии инновационным вузам в рамках приоритетного национального проекта «Образование». В перспективе в высшем образовании более предпочтительным представляется переход к персонифицированному финансированию. Однако и здесь существует ряд сложных вопросов, связанных с величиной бюджетного финансирования одного студента, которая должна быть достаточной для того, чтобы сделать формы обучения «бюджетника» и «платника» равновыгодными для высшего учебного заведения.

В принципе возможно возникновение нескольких ситуаций. Первая — существуют сильные технические вузы, математические или естественнонаучные факультеты с небольшим внебюджетным контингентом (10—25%). Здесь учатся способные студенты, которые, как правило, не могут много платить за образование, но их обучение может дать стране большую отдачу, обеспечить в будущем инновационный прорыв.

Вторая — в высшем образовании существуют сильные вузы или факультеты (экономические, юридические, управленческие), где платных студентов больше половины. В этом случае из-за весьма высокой стоимости платного обучения происходит дотирование обучения бюджетных студентов за счет «платников».

И наконец, третья ситуация, когда в не очень сильном или даже слабом вузе бюджетные расходы в расчете на одного студента превосходят цену платного обучения. В общем случае указанная ситуация встречается редко, поскольку налоговые органы стремятся не допускать такого положения дел. В этих вузах, как правило, ухудшается структура обучающегося контингента — платные студенты перемещаются на более дешевые специальности или формы обучения (вечернюю или заочную). Если это откровенно плохой вуз, то его надо закрывать. Если же

это вуз-середняк в дотационном или высокодотационном регионе, то его надо сохранять в силу, как уже было указано, социальных причин. При этом для повышения качества образования было бы целесообразно допустить субсидирование платных студентов со стороны бюджета. Такое субсидирование государством обучения платных студентов вполне оправданно, поскольку образование — это социально значимое благо, имеющее выраженные внешние эффекты.

Серьезное ограничение, препятствующее эффективному применению конкурентных принципов финансирования, — масштабная коррупция. Это явление, в частности, резко снизило результативность перехода к конкурсному распределению средств на проведение прикладных научно-исследовательских работ министерствами и ведомствами. Причиной указанного положения является трудность учета таких характеристик участников конкурса, как квалификация, опыт, качество представленной заявки и т.п. Субъективность оценки данных характеристик (исключая развитые процедуры независимой экспертизы, когда эксперт отвечает своей репутацией за сделанное им заключение) всегда будет создавать почву для коррупции, и противодействием этому явлению может стать совершенствование законодательства о государственных закупках в плане усиления общественного контроля за ними.

4. Первые конкретные шаги в рамках реформы — автономные учреждения

В 2007 г. вступил в силу Федеральный закон «Об автономных учреждениях», согласно которому автономное учреждение — это самостоятельное юридическое лицо, создаваемое только Российской Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием. Автономные учреждения могут быть созданы для оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и в иных областях. Собственник наделяет автономное учреждение имуществом, режим пользования которым совпадает с правом оперативного управления. Для передаваемых земельных участков действует режим постоянного (бессрочного) пользования.

Все доходы, полученные от использования имущества собственника-учредителя, поступают в собственность автономного учреждения. Автономное учреждение пользуется этим имуществом и отвечает им по своим обязательствам. Оно вправе осуществлять свою уставную деятельность как на бесплатной, так и на платной основе. Услуги, оказываемые населению на платной основе, должны относиться к основной деятельности автономного учреждения. Иные виды деятельности, не относящиеся к основным видам, автономное учреждение вправе осуществлять, если они служат достижению основных целей данного юридического лица, и такие виды деятельности должны быть указаны в уставных документах. Учредитель формирует задания для автономных учреждений, которые финансируются путем предоставления субвенций и субсидий.

Органами управления автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель автономного учреждения и иные органы, предусмотренные федеральным законом и уставом автономного учреждения (ученый совет, художественный совет и др.).

Несмотря на принятие Закона «Об автономных учреждениях», реорганизация бюджетной сети на федеральном уровне до сих пор практически не началась (в некоторых субъектах Российской Федерации она активно идет). Реорганизацию сдерживает отсутствие необходимых нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок финансирования автономного учреждения со стороны учредителя. Таким образом, закон, который должен был быть логическим следствием реформы бюджетной сети, оказывается его предпосылкой. Уже одно только это обстоятельство создает дополнительные трудности практической реализации этой нормы. Это особенно проявилось с началом разработки и обсуждения подзаконных актов, регулирующих функционирование автономных учреждений.

В середине марта 2008 г. вышло постановление Правительства РФ № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания», которое утверждает Положение о формировании задания учредителя автономному учреждению и поручает соответствующим ведомствам разработать и утвердить методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, методические рекомендации по расчету нормативов затрат федерального автономного учреждения на оказание услуг, а также сами нормативы затрат, методические рекомендации по формированию задания учредителя автономному учреждению.

Появление таких рекомендаций и утверждение Положения о формировании задания автономному учреждению можно только приветствовать, поскольку без таких нормативных актов внедрение нового типа учреждения в бюджетной сфере невозможно. Однако изучение утвержденного Положения не может не вызвать вопрос о том, какую цель преследует создание такого учреждения. Как было показано выше, главная цель подобных действий — обеспечение организациям бюджетной сферы возможности получать бюджетное финансирование не по смете на содержание организации, а по конкретным результатам своей работы на конкурентной основе. Положение о формировании задания автономному учреждению не предполагает возможности конкурентного распределения бюджетных средств.

Задание устанавливается с учетом предложений самого автономного учреждения, касающихся потребности в соответствующих услугах, сданного в аренду недвижимого имущества, закрепленного за учреждением, показателей выполнения учреждением задания в отчетном году, объемов бюджетных ассигнований, доведенных учредителем до автономного учреждения. Остается непонятным, почему, установив подобное задание, учредитель не может выделить учреждению бюджетное финансирование по смете. Действующие нормативные акты совершенно не препятствуют учредителю бюджетной организации выделять ей средства исходя из сформулированных выше принципов, более того, перечисленные соображения используются в современном бюджетном процессе. Если же речь идет о том, что при бюджетном планировании следует шире использовать нормативы, о которых говорится в порученческих пунктах постановления № 182, то внедрения для этого нового типа учреждений — автономных — вовсе не требуется.

По существу, введение нового типа учреждения, действующего в бюджетной сфере, может превратиться в либерализацию режима его функционирования: введение самостоятельности в планировании деятельности за счет отсутствия обязательного утверждения сметы, отказ от казначейского контроля за исполнением

сметы, выведение организаций из-под действия Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и т.д. Осуществление подобных мер одновременно с введением жестких конкурентных правил распределения бюджетного финансирования, безусловно, оправданно, и такова была задуманная концепция реформы бюджетных организаций. Однако реализация одних лишь мероприятий по преобразованию бюджетных учреждений в автономные, без введения конкурентных принципов финансирования вряд ли будет способствовать повышению эффективности их работы.

Кроме того, существуют определенные риски преобразования бюджетных учреждений в автономные, которые нельзя не учитывать.

Разделим эти риски на два класса: риски для государства (муниципального образования) и риски для самого учреждения.

5. Риски для государства (муниципального образования)

Отсутствие возможности банкротства автономных учреждений (АУ). Из-за отсутствия возможности банкротства АУ и социально ориентированного характера их деятельности (образование, здравоохранение, культура) даже при формальной отмене субсидиарной ответственности государство будет вынуждено брать на себя определенные, хотя и далеко не все, обязательства АУ. Например, если кредитная организация, в которой АУ разместило бюджетные средства, обанкротится, то для продолжения образовательного процесса государство будет вынуждено вновь профинансировать деятельность или данного АУ, или тех вузов, куда будут переведены студенты, которые учились в нем по государственному заданию. Более того, скорее всего государству придется компенсировать и потери по внебюджетным средствам, полученным от платных студентов, чтобы не ставить под удар реформы в сфере образования.

Возможность перехода в частную собственность имущества, приобретенного за счет внебюджетных средств АУ. Конечно, строительство, например, новых зданий за счет внебюджетных средств АУ должно быть одобрено его наблюдательным советом, равно как и его вложение в уставный (складочный) капитал третьих лиц. Однако затем судьба этого имущества выходит из-под непосредственного контроля АУ (его наблюдательного совета) и уже слабопредсказуема. В том числе указанное имущество может быть достаточно легко приватизировано.

Неурегулированность земельных отношений по поводу строительства новых объектов на земельных участках, выделенных государством автономному учреждению (например, новых учебных или лечебных корпусов, общежитий, спортивных сооружений, реабилитационных центров при больницах и т.п.). Эта проблема особенно остро встанет в том случае, если часть вновь построенного имущества окажется приватизированной.

Возможность фактического отказа автономного учреждения от выполнения государственного задания при его конкурсном распределении. В настоящее время согласно Закону «Об автономных учреждениях» не предполагается проведение конкурсов при распределении задания учредителя. Однако в этом случае конкурентные начала в деятельности АУ, ради которых этот тип учреждений создавался, не бу-

дут действовать. Если же задания учредителя будут распределяться по конкурсу, то автономное учреждение может в принципе в нем не участвовать. В этом случае возникает риск недовыполнения задания учредителя, поскольку мощности остальных АУ ограничены. В сфере образования, например, масштабы деятельности каждого вуза определяются величиной так называемого предельного контингента, которая устанавливается лицензией.

Возможность перепрофилирования автономного учреждения в будущем (т.е. полного отказа от выполнения функций, ради которых данное АУ было организовано). Этот риск является следствием ранее указанных рисков: возможности приватизации части имущественного комплекса АУ и его отказа от участия в конкурсном распределении задания учредителя.

Считается, что наличие в автономном учреждении наблюдательного совета с участием представителя (представителей) учредителя способно нивелировать указанные риски. Например, наблюдательный совет может не дать разрешения на взятие сомнительного кредита или на заключение рискованных сделок. Однако при массовом переходе бюджетных учреждений в автономные эффективность контроля со стороны учредителя может оказаться сниженной: так, в ведении Рособразования в настоящее время находятся более 335 вузов, а также учебные заведения начального и среднего профессионального образования, что заведомо преувеличивает число сотрудников этого ведомства. Соответственно один сотрудник будет заседать в нескольких (возможно, числом более десятка) наблюдательных советах, что вряд ли позволит ему тщательно изучать все рискованные ситуации по каждому учреждению и принимать взвешенные решения. Тем более что его участие, скорее всего, будет дистанционным: в противном случае штаты ведомства придется удваивать, если не утраивать.

Кроме того, ошибки в принятии решений нередко носят объективный характер, связанный с высокой неопределенностью будущего. А качество менеджмента в бюджетной сфере пока не очень высоко.

Альтернатива идеи возложить всю тяжесть ответственности на плечи наблюдательных советов — точка зрения, в соответствии с которой контрагенты автономных учреждений, зная, что учредитель не будет платить по долгам автономного учреждения, не станут вступать с ним в рискованные отношения. Вместе с тем, поскольку часть активов АУ перейдет в его собственность, предсказать поведение его контрагентов достаточно трудно, и вряд ли в этом случае оправданно делать ставку на их осмотрительность. Таким образом, рост долгов автономных учреждений может отрицательно сказаться на состоянии экономики, по крайней мере социальной сферы (здесь уместна аналогия с ростом невозвратов по потребительским кредитам).

6. Риски для автономного учреждения

Одним из наиболее серьезных для автономного учреждения является риск лишиться части имущественного комплекса, находящегося в его оперативном управлении. По букве закона (ст. 5, ч. 11 Федерального закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но одно дело — закон, а другое — его трактования. Государство (учредитель) и сейчас вправе изъять у учреждения имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока что этого не

делается. Переход же бюджетных учреждений в автономные, выделение особо ценного имущества повышает вероятные риски и поднимает новые вопросы, усугубляя противоречивость сложившейся ситуации. В пользу такого вида учреждения, как автономное, часто приводится следующий аргумент: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и соответственно должны финансироваться строго по смете. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы вовсе не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразной передачу в бюджет внебюджетных средств, например, от платной образовательной деятельности, есть важное соображение, которое сводится к тому, что заработаны эти средства на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает логичный вопрос: а что изменится при переходе бюджетного учреждения в автономное — ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что, например, позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а это не за горами вследствие демографических причин) подобные опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. Особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств сопоставима или существенно выше бюджетного финансирования.

7. Основные меры, необходимые для эффективного внедрения автономного учреждения

Можно предложить ряд решений, сглаживающих остроту вероятных проблем при переводе бюджетных учреждений в автономные и тем самым снижающих риски возникновения негативных социальных последствий.

Первое. Достижение стоящих перед АУ целей при минимизации возможных рисков требует довольно длительного (5–10 лет) переходного периода, в течение которого будет проводиться сравнительный анализ практической работы учреждений различных типов (бюджетных и автономных) в сферах образования, здравоохранения, науки и культуры. Иными словами, необходима апробация конкретных форм перехода бюджетных учреждений в автономные и дальнейшей организации их деятельности и механизмов финансирования для выявления проблем, которые могут возникнуть при функционировании автономных учреждений.

Такой подход предполагает наличие количественных ограничений на преобразование в АУ существующих государственных и муниципальных учреждений. Эти ограничения могут иметь как формальный (т.е. закрепляться нормативным актом соответственно Правительства РФ, региональной или местной администрации), так и неформальный характер. В последнем случае федеральное правительство, региональная или местная администрации, к компетенции которых относится принятие решения о создании АУ, могут не поддерживать соответствующую инициативу, если число уже преобразованных бюджетных учреждений превышает

некий разумный (или заранее заданный) предел. Отдельно необходимо проработать вопрос о целесообразности внесения дополнений в Закон «Об автономных учреждениях», предусматривающих возможность установления федеральным правительством ограничений на преобразование бюджетных учреждений на региональном и местном уровнях. В настоящее время федеральное правительство не вправе регулировать темпы и масштабы преобразований на субнациональном уровне, что может привести к утрате контроля за этим процессом.

Второе. До полной отработки механизма функционирования автономного учреждения не следует вводить в действие те положения Бюджетного кодекса, которые полностью лишают бюджетные учреждения возможности распоряжаться получаемыми ими внебюджетными доходами.

Третье. Стимулом для добровольного перехода бюджетных учреждений в автономные должно стать не только облегчение режима использования внебюджетных доходов, но и утверждение учредителем долгосрочной (свыше пяти лет) программы развития автономного учреждения, включающей развитие его материальной базы. Обязанность учредителя материально обеспечивать развитие автономного учреждения в рамках специальных программ предусмотрена и действующей редакцией Закона «Об автономном учреждении», однако в нем не конкретизируется ни содержание, ни порядок финансирования таких программ. Чтобы программы развития не превратились в инструмент компенсации неэффективным автономным учреждениям доходов, утраченных вследствие снижения спроса на их услуги, целесообразно урегулировать постановлением федерального правительства цели и порядок их утверждения. Представляется, что средства, выделяемые по таким программам, должны иметь инвестиционную направленность и распределяться на конкурсной основе по прозрачным правилам (например, между автономными учреждениями, имеющими наивысшие качественные показатели деятельности).

Четвертое. Уже в течение переходного периода госзадание на выполнение финансируемых за счет государственного бюджета услуг должно распределяться преимущественно на конкурентной основе. Для этого в первую очередь следует внести изменения в Закон «Об автономном учреждении», действующая редакция которого не предусматривает возможности распределения субвенций и субсидий, предназначенных для финансового обеспечения услуг автономных учреждений, на конкурентной основе, хотя прямо этого не запрещает. Пересмотру подлежит и уже упоминавшееся постановление Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182, в соответствии с логикой которого размер субсидии на оказание бюджетных услуг устанавливается по договоренности между АУ и его учредителем исходя из заданного учредителем объема задания и «утверженных нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам». А с учетом невозможности разработать в короткое время единые (дифференцированные по объективным характеристистикам учреждения) нормативы затрат (как на оказание услуги, так и на содержание имущества) на практике нормативы будут индивидуальными для каждого автономного учреждения. Тем самым процесс выделения им финансирования будет напоминать разработку укрупненной сметы, в то время как в процессе функционирования смета не будет обязательной.

Вместе с тем для перехода к распределению бюджетных ассигнований на конкурентной основе необходимо подобрать оптимальные модели финансирования применительно к различным видам услуг, отраслевым и территориальным осо-

бенностям деятельности автономных учреждений. При финансировании на конкурентной основе право отбора поставщика услуг может принадлежать как учредителю, так и потребителям.

В первом случае могут применяться либо процедуры конкурсного размещения заказа на оказание услуг для государственных нужд (обеспечивающие равный доступ к участию в конкурсе не только бюджетных и автономных учреждений, но и негосударственных организаций соответствующего профиля, а также предполагающие влияние конкуренции на цену услуг), либо распределение учредителем бюджетных субсидий между автономными учреждениями по результатам формализованной оценки качества оказываемых ими услуг с применением дифференцированных по видам деятельности нормативов затрат.

Во втором случае, при передаче права выбора поставщика потребителям, контроль за объемами бюджетных расходов на оказание услуг и их целевое использование можно обеспечить за счет применения различных финансовых инструментов (ваучеров, сертификатов и пр.).

Применительно к высшему образованию в первом случае на конкурсной основе распределяется госзадание — контрольные цифры приема для вузов в определенной структуре, которые затем финансируются по нормативам с учетом специфики (фондоемкости) реализуемых образовательных программ; во втором случае по результатам ЕГЭ определяется персональный состав абитуриентов (например, 500 тыс. первых по рейтингу), обучение которых финансируется на бюджетной основе. Они сами выбирают вузы, а государство финансирует по нормативу (с учетом фондоемкости) образовательные программы в вузах, которые выбрали данные индивиды.

Пятое. Для обеспечения перехода в автономные учреждения должны быть разработаны унифицированные нормативы затрат на оказание услуг, которые при финансировании задания путем предоставления субсидий служили бы основой для расчета размера субсидии, а при размещении заказа на контрактной основе выполняли бы функции начальной цены контракта. В настоящее время в большинстве случаев учреждения финансируются индивидуально, на основе принципа «от достигнутого уровня». Индивидуализация финансирования имеет объективный характер — она связана как с большими различиями в материальной базе и ее качестве, так и со спецификой оказываемых данным учреждением услуг или реализуемых программ (например, важным обстоятельством является то, обучаются ли в вузе физики-ядерщики или философы). Соответственно движение к финансированию на основе нормативов затрат должно быть обусловлено отделением финансирования содержания зданий и сооружений от финансирования собственно основной (образовательной, лечебной и т.п.) деятельности учреждения.

Рассматривая формирование нормативов затрат на содержание учреждения, следует отметить, что преждевременными представляются предложения о прекращении полного финансирования содержания автономных учреждений и об учете в нормативах затрат на содержание учреждения только той доли, которая расходуется на оказание услуг в рамках государственного задания, и соответственно о неучете в нормативах той доли, которая расходуется на оказание платных услуг. Иными словами, рассматриваемые предложения сводятся к тому, что государство должно финансировать расходы на содержание автономного учреждения только в расчете на обучаемых бюджетных студентов, больных и т.д., услуги которым оказываются в рамках госзадания. Остальная часть затрат на содержание учреждения

должна финансироваться за счет внебюджетных доходов. Такой подход мог бы быть справедливым в том случае, если бы государство полностью финансировало процесс оказания услуг в рамках государственного задания. Однако в настоящее время бюджетное учреждение финансирует ряд статей сметы целиком за счет бюджетных ассигнований, некоторые статьи — целиком за счет внебюджетных доходов, а какие-то статьи — за счет и тех и других, что связано со сложившейся практикой бюджетного планирования. Переход от существующей ситуации к новой, при которой будет разделяться финансирование услуг, оказываемых за бюджетные средства и на платной основе, потребует длительного времени и существенного увеличения возможностей бюджета по финансированию государственного задания.

При формировании нормативов на оказание услуг следует учитывать значительное многообразие потенциальных видов и условий деятельности автономных учреждений. Поэтому обеспечить однократный переход к унифицированным нормативам финансирования госзадания невозможно. На первых порах нормативы финансирования могут быть индивидуальными, включающими ограниченную часть статей расходов (на начальном этапе, возможно, только заработную плату) с последующим включением других статей расходов и с поэтапным переходом к единым нормативам, дифференцированным по видам деятельности и типам учреждений. Вместе с тем для контроля за ходом реформы правительство должно заранее утвердить перечень нормативов затрат на оказание услуг во всех сферах деятельности федеральных автономных учреждений, подлежащих разработке отраслевыми органами исполнительной власти, и график введения этих нормативов в действие.

Шестое. В среднесрочном периоде учредителем должно финансироваться все содержание имущества автономного учреждения аналогично содержанию имущества бюджетного учреждения. При этом нам не кажется важной доля финансирования госзадания (задания учредителя) в общем объеме доходов автономного учреждения. Если представить себе абстрактную ситуацию, при которой, например, образовательное учреждение не имеет или почти не имеет бюджетных студентов, то это может быть вызвано двумя обстоятельствами:

с одной стороны, отсутствием у учредителя финансовых ресурсов для оплаты госзадания (задания учредителя). В этом случае учредитель, оплачивая хотя бы содержание имущества, осуществляет субсидирование студентов, обучающихся на внебюджетной основе;

с другой стороны, низким качеством образования в данном вузе, которому учредитель не хочет устанавливать задания. В этом случае решение должно заключаться не в частичной оплате содержания вуза, а в его закрытии, смене руководства и т.п.

При переходе к нормативам затрат на содержание имущества они должны устанавливаться в расчете на квадратный метр площадей АУ в отличие от подушевых нормативов финансирования госзадания (задания учредителя).

Схемы финансирования содержания недвижимого имущества могут быть следующими:

1. По каждому вузу устанавливается индивидуальный норматив финансирования в расчете на 1 м², который затем умножается на общую площадь.
2. По каждому вузу вводится целый набор индивидуализированных нормативов — устанавливаются нормативы на содержание:

- учебных аудиторий (в расчете на 1 м²);
- учебных лабораторий (в расчете на 1 м²), что в значительной мере позволит учесть фондемкость образовательных программ;
- компьютерных классов (в расчете на 1 м²);
- общежитий (в расчете на 1 м²);
- библиотек (в расчете на 1 м² или на 100 томов библиотечного фонда);
- спортивных сооружений (в расчете на 1 м² по видам этих сооружений);
- подсобных помещений (складов, гаражей и др.) и т.п.

Первый подход более прост, второй сложнее, но перспективнее с точки зрения решения задач постпереходного периода, когда начнется унификация нормативов (или их части).

Государственное задание (задание учредителя) на осуществление *собственно образовательного процесса* финансируется по подушевым нормативам, в которые в переходный период могут включаться:

- расходы по заработной плате;
- начисления на заработную плату (ЕСН);
- частично прочие расходы (на пополнение библиотечного фонда, на расходные материалы и т.п.), дифференцированные в региональном разрезе (районные коэффициенты по заработной плате, поправочные коэффициенты на уровень цен на товары, услуги).

При этом нормативы подушевого финансирования должны быть дифференцированы по уровням высшего образования — бакалавриат, специалитет, магистратура.

Вопрос стипendiального обеспечения, и прежде всего выплаты социальных стипендий, может решаться по-разному:

- бюджетные средства на выплату стипендий включаются в подушевой норматив, а затем решением ученого совета вуза общий объем выделенных на стипendiальное обеспечение бюджетных средств распределяется между академическими и социальными стипендиями;
- стипендия не включается в подушевой норматив (или в него включается только объем академических стипендий); выплата социальных стипендий передается службе социальной защиты населения.

Таким образом, в среднесрочном периоде (3–5 лет) учредитель должен полностью содержать принадлежащее ему недвижимое имущество; в состав подушевых нормативов содержание *недвижимого имущества* не входит.

Седьмое. В долгосрочном периоде (свыше пяти лет) также необходимо разделить финансирование содержания имущества АУ и финансирование собственно образовательной (лечебной и т.п.) услуги.

То обстоятельство, что получение части внебюджетных доходов вуза (или других образовательных учреждений) обусловлено в том числе использованием государственного имущества, не должно отражаться на режиме содержания этого имущества. Данный вопрос должен решаться посредством других механизмов, например налоговых или арендных.

Кроме того, выявить долю нерационально используемого имущества можно будет только тогда, когда подушевые нормативы финансирования образовательного процесса будут покрывать затраты на его организацию, прежде всего обеспечивая конкурентоспособный уровень заработной платы в системе образования (так называемый эффективный контракт).

При переходе на финансирование образовательных программ, а не образовательных учреждений в состав подушевых нормативов будут перенесены затраты на содержание лабораторного и другого учебного оборудования (т.е. особо ценностного движимого имущества).

Рационализация использования недвижимого имущества в долгосрочной перспективе будет достигаться постепенной *унификацией* нормативов затрат на его содержание, т.е. переходом от *индивидуализированных* нормативов к *единым* (возможно, с некоторым числом поправочных коэффициентов).

Общая схема перехода от среднесрочной модели к долгосрочной может реализовываться в следующих основных вариантах.

Первый вариант: осуществляется переход от *недифференцированных индивидуализированных* нормативов на содержание недвижимого имущества в расчете на 1 м² к *дифференцированным индивидуализированным* нормативам по типам недвижимого имущества (см. выше). Затем каждый тип индивидуализированных нормативов унифицируется с учетом региональных особенностей. При увеличении объемов недвижимого имущества расходы на содержание осуществляются по нормативам на прирост соответствующих площадей. При переходе к унифицированным нормативам по типам недвижимого имущества (учебные аудитории, учебные лаборатории, общежития и т.п.) структура имущества начинает играть существенную роль и автономное учреждение будет вынуждено либо оптимизировать ее, либо самостоятельно оплачивать неэффективный состав имущества.

Второй вариант: выделяется часть расходов на содержание недвижимого имущества в «спящем режиме» (в режиме консервации — 30%) и дополнительно часть расходов на содержание имущества, имеющая характер условно-постоянных расходов, т.е. расходов, слабо зависящих от численности обучаемых (до определенного предела). Эти расходы составляют еще примерно 15–20% общего объема затрат на содержание недвижимого имущества. Оставшаяся часть расходов (50–55%) финансируется сначала по индивидуализированным, а затем по унифицированным нормативам, устанавливаемым по типам (видам, категориям) недвижимого имущества (см. п. 1 данного раздела). Выделение расходов на режим консервации имущества показывает учредителю его минимальные расходы на содержание переданного АУ недвижимого имущества, выделение условно-постоянной части — минимальные дополнительные расходы, необходимые при переходе от режима консервации к режиму полноценного функционирования АУ.

В обоих вариантах содержание особо ценного движимого имущества (например, томографа для медицинских вузов, электронных микроскопов или телескопов для естественнонаучных факультетов классических университетов) должно входить в подушевые нормативы финансирования (через поправочные коэффициенты на фондоемкость программы). Кроме того, содержание такого имущества может финансироваться через госзадание (задание учредителя) на выполнение НИР, а также через государственные контракты на выполнение прикладных НИР, выигранные по конкурсу. При недовыполнении государственного задания (задания учредителя) по обучению студентов на фондоемкой программе (программах) и/или при отсутствии госзаданий и госконтрактов по НИР учредитель можетставить вопрос о сетевом (совместном) использовании указанного оборудования несколькими образовательными учреждениями (или о его выделении в особое имущество, использование и содержание которого определяется учредителем специальным образом).

В случае если объемы государственных заданий (заданий учредителя) по обучению студентов недовыполняются в объеме 50% и выше или доля обучающихся за счет бюджетных средств в общем числе обучаемых не превышает 30—40% при нормативе затрат на образовательный процесс, полностью покрывающем рациональные затраты на его организацию, прежде всего по заработной плате, а кроме того, вуз слабо задействован в научных исследованиях, то учредитель вправе поставить вопрос об эффективности использования недвижимого и особо ценного движимого имущества и о покрытии 50—60% расходов на его содержание за счет самого АУ (за исключением 30% расходов, идущих на содержание имущества в «спящем режиме», и 10—20% условно-постоянных расходов на содержание имущества).

При переходе на нормативно-подушевой принцип финансирования образовательного процесса возможны две схемы его реализации:

1) между вузами — автономными учреждениями распределяется государственное задание (задание учредителя) на оказание образовательных услуг по численности обучаемых в определенной структуре (в том числе по уровням высшего образования) с учетом фондоемкости реализуемых вузом образовательных программ;

2) устанавливается общее число сдавших ЕГЭ граждан, которые по его результатам получают право на обучение за счет средств федерального бюджета и сами выбирают вузы и образовательные программы (при этом число мест по пятилетним программам (специалитет) распределяется между вузами по конкурсу, а число студентов по социально значимым, но не пользующимся спросом населения программам подготовки распределяется по госзаданиям — в общей сложности число принимаемых на указанные программы не должно превышать 25—30% всего приема). Вузы самостоятельно определяют число и структуру приема в бакалавриат. Но бюджетное финансирование идет по факту прихода в вуз граждан, имеющих право на его получение. Таким образом, реализуется принцип «деньги следуют за студентом». В этом случае сфера использования государственного задания резко ограничивается.

Первый подход менее эффективен с точки зрения использования бюджетных ресурсов, поскольку, как правило, все бюджетные места при высоком спросе на высшее образование будут заняты. Второй подход более эффективен, но более сложен в плане организации его финансового обеспечения (с учетом фондоемкости реализуемых программ). Вместе с тем второй подход еще раз показывает, что привязка содержания имущества к государственному заданию (как оно сейчас понимается) непродуктивна.

Восьмое. Сложность рассмотренных проблем показывает, что требуется длительный переходный период, в рамках которого будет действовать трехканальный механизм финансирования автономных (и бюджетных) учреждений:

- финансирование госзадания, распределяемого преимущественно на конкурентной основе, осуществляется на базе нормативов затрат на оказание услуг, которые на начальном этапе реформы будут включать расходы на заработную плату и социальный налог;
- финансирование содержания зданий и сооружений осуществляется в рамках отдельных процедур, где нормативы формируются в расчете не на оказанную услугу (на одного обучающегося, пролеченного больного и т.п.), а на 1 м² площади учреждения; в перспективе должно происходить движение

- от индивидуальных нормативов такого рода к единым нормативам, дифференцированным по типам учреждений и по степени их оснащенности оборудованием и техникой;
- финансирование инвестиционных программ развития на конкурсной основе, возможно, с софинансированием со стороны автономного или бюджетного учреждения (период действия программы должен превышать 5 лет).

Следует выработать процедуру, позволяющую сильным учреждениям, обеспечивающим высокое качество услуг, которые пользуются спросом, увеличивать свою мощность за счет как присоединения слабых учреждений, так и передачи им имущественных комплексов тех учреждений, услуги которых не пользуются спросом или неконкурентоспособны по цене.

Помимо вышеперечисленных в дополнительной проработке нуждаются следующие вопросы:

- целесообразность введения раздельного учета бюджетных и внебюджетных средств при сохранении счетов по выделяемым автономным учреждениям бюджетным средствам в казначействе (это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс и в Закон об акционерных обществах);
- меры по минимизации риска отказа автономного учреждения от выполнения госзадания (или от участия в конкурсе на получение госзадания в случае перехода к конкурсным процедурам его распределения);
- последствия конкурентного распределения госзадания, при котором бюджетное или автономное учреждение его не получает (из-за отсутствия спроса со стороны потребителя или сокращения задания учредителем). Процедуры ликвидации учреждения должны учитывать конкретные ситуации (например, то обстоятельство, что вуз имеет как минимум 4-летний срок обучения студентов);
- вопрос о целесообразности сохранения процедуры госзакупок при расходовании автономным учреждением средств на приобретение основных и оборотных фондов. Применение процедуры госзакупок, как показывает опыт, нецелесообразно при приобретении компьютерных программ, проведении научно-исследовательских работ, оказании консультационных услуг и т.п. Для реализации данной меры потребуется внесение изменений в законы об автономном университете и о госзакупках («О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);
- меры по урегулированию порядка использования земельных участков, на которых расположено автономное учреждение (в зависимости от степени радикальности этих мер для их реализации может потребоваться внесение изменений в соответствующий закон или принятие нормативных актов правительства);
- меры по стимулированию качества выполнения госзадания автономными учреждениями могут быть реализованы путем принятия нормативных актов правительства и отраслевых органов исполнительной власти.

Таким образом, чтобы переход в автономные учреждения не имел негативных последствий (прежде всего социально-политических), необходимо дать четкие ответы на поставленные выше вопросы, для чего желательна экспериментальная апробация предлагаемых новаций. Отсюда следует, что реструктуризация бюджетного сектора не может проводиться в ускоренном режиме. По каждой отрасли

социальной сферы должны быть выработаны и обоснованы ориентиры перехода бюджетных учреждений в АУ, которые могут пересматриваться и уточняться по результатам деятельности автономных учреждений, по мере накопления опыта их функционирования, а также оценки социально-экономических последствий. При этом необходимо учитывать, что в ближайшей перспективе в действие вступит целый ряд новых факторов, которые не принимались во внимание при разработке концепции АУ, но окажут существенное воздействие на ее реализацию. В сфере образования к этим факторам, как уже указывалось, относятся прежде всего демографический спад, введение в полном объеме ЕГЭ, переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования, а также становление федеральных и исследовательских университетов с повышенными нормативами финансирования и высоким статусом, а следовательно, с высоким спросом на их услуги со стороны населения.

*Назаров В.,
Синельников-Мурылев С.*

О стратегии совершенствования российской пенсионной системы¹

1. Введение

Общепринятой является точка зрения, в соответствии с которой в период экономического кризиса целесообразно проведение так называемой контрциклической фискальной политики, которая бы приводила к снижению налогового бремени на экономику, с одной стороны, и повышению роли государственных расходов в экономике — с другой. В России контрцикличность бюджетной политики обеспечивается прогрессивностью экспортных пошлин на нефть по мировым ценам на нефть, а также возможностью использовать в период экономического спада накопленные во время благоприятной экономической конъюнктуры средства Резервного фонда. Дополнительную контрцикличность обеспечивает и налог на прибыль, поступления которого волатильны в гораздо большей степени, чем динамика валового внутреннего продукта.

В дополнение к уже имеющимся инструментам фискальной политики в конце 2008 г. был оперативно реализован ряд антикризисных мер, направленных на снижение налоговой нагрузки на экономику: была снижена с 24 до 20% ставка налога на прибыль, увеличена в 3 раза «амортизационная премия», изменен порядок уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль, расширена возможность учитывать расходы в целях налогообложения налогом на прибыль, внесен целый ряд изменений в правила исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, включая возможность трехмесячной рассрочки его уплаты по итогам квартала.

Одновременно с проводимой антикризисной политикой в октябре 2008 г. и затем совсем недавно, в апреле 2009 г., правительством были одобрены меры по совершенствованию пенсионной системы, предложенные Минздравсоцразвития России, которые, по утверждению авторов, направлены на обеспечение ее сбалансированности. Поскольку реализация указанных мер приводит к росту фискальной нагрузки на экономику (которую невозможно или очень сложно компенсировать за счет снижения иных налогов без нанесения ущерба бюджетным

¹ Статья была опубликована в журнале «Экономическая политика» (2009. № 3).

доходам), что вступает в прямое противоречие с необходимостью проведения контриклической фискальной политики, эти меры, по нашему мнению, должны быть отложены до возобновления устойчивого экономического роста.

Тем не менее необходимость пенсионной реформы, направленной как на повышение уровня пенсионного обеспечения российских граждан, так и на решение проблемы сбалансированности действующей в России пенсионной системы, возникла задолго до проявления в России последствий мирового экономического кризиса. По нашим оценкам, при инерционном сценарии развития к 2020 г. дефицит пенсионной системы превысит 6% ВВП¹, поэтому дискуссия о возможных альтернативных вариантах пенсионной реформы в настоящее время является чрезвычайно актуальной. В данной статье будет сделана попытка оценить масштаб основных проблем, стоящих перед современной пенсионной системой в Российской Федерации, проанализировать предложения по решению этих проблем, а также сформулировать основные направления реформ в этой сфере на среднесрочную перспективу.

2. Основные проблемы существующей пенсионной системы

Современная пенсионная система России уже в среднесрочной перспективе неизбежно столкнется с двумя крупными вызовами.

Во-первых, Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса — старения населения. Именно старение населения затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений»². Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России (табл. 1).

Как видно из таблицы, демографическая ситуация уже в ближайшие 10 лет приведет к значительному увеличению расходов на выплату пенсий из-за увеличения числа пенсионеров и одновременного уменьшения числа работающих граждан, которые являются плательщиками пенсионных взносов. Уже к 2020 г. на тысячу человек трудоспособного возраста вместо сегодняшних 340 человек пенсионного возраста будет находиться 450 человек. В дальнейшем при неизбежном старении населения ситуация будет только ухудшаться.

¹ В данной работе при построении прогноза параметров бюджетной системы России были использованы заданные в Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. сценарные условия мировых цен на нефть, расчетные параметры темпов роста ВВП, индекса потребительских цен, роста доходов населения и других макропараметров. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/musconnect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventschronicle/doc1217949648141>

Очевидно, что в краткосрочной перспективе в связи с развивающимся экономическим кризисом вероятность выполнения данных прогнозов невелика. Вместе с тем сделанные в данной работе долгосрочные оценки во многом инвариантны по отношению к краткосрочным колебаниям экономической конъюнктуры.

² В соответствии с принципом «солидарности поколений» за счет платежей населения, находящегося в работоспособном возрасте, осуществляется выплата пенсий старшим поколениям. Альтернативой является накопительная система, при которой каждое поколение, находясь в трудоспособном возрасте, накапливает себе средства на пенсионное обеспечение.

Таблица 1

**Соотношение численности населения в трудоспособном возрасте
и численности населения старше трудоспособного возраста
в 2007–2050 гг.***

Год	Численность населения, млн человек		Число лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста
	трудоспособного возраста	старше трудоспособного возраста	
2007	89,8	29,4	327
2010	87,5	30,8	352
2015	81,3	32,6	401
2020	75,3	33,9	450
2025	71,2	33,9	476
2030	67,7	33,3	492
2035	63,1	32,9	521
2040	57,1	32,9	576
2045	50,7	32,9	649
2050	45,8	31,7	692

* В табл. 1 представлен инерционный демографический прогноз, при котором основные демографические показатели рождаемости и смертности предполагаются неизменными.

Источники: Росстат России, расчеты ИЭПП.

При этом условиями эффективного функционирования пенсионной системы, основанной на солидарной ответственности поколений (при условии отсутствия «внешнего финансирования» такой системы), являются благоприятная демографическая динамика (простое или расширенное воспроизведение населения), стабильный рост уровня оплаты труда и отсутствие значительных и долговременных изменений в доле занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, то возникают проблемы периодического или нарастающего дефицита финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или как минимум повышается риск появления таких проблем).

В России увеличение доли пенсионеров в численности населения поставит перед правительством достаточно сложный выбор, связанный с наличием всего двух альтернативных стратегий, реализация каждой из которых связана либо с политическими, либо с бюджетными рисками:

1) при сохранении общей величины расходов на выплату пенсий в процентах ВВП на уровне 2007 г. смириться со снижением коэффициента замещения до 16% к 2020 г. (по сравнению с 23,4% в 2007 г.)¹;

¹ Под коэффициентом замещения в данном случае понимается отношение средней пенсии к средней заработной плате. Вопрос о применимости коэффициента замещения в качестве целевого ориентира развития пенсионной системы является дискуссионным, однако мы будем использовать его в настоящей статье в целях обеспечения сопоставимости различных вариантов реформирования пенсионной системы.

2) при поддержании коэффициента замещения на социально приемлемом уровне около 30% допустить рост расходов на выплату пенсий до 8,2% ВВП в 2020 г. (т.е. увеличить расходы на 3,5% ВВП по сравнению с уровнем 2007 г.) (табл. 2).

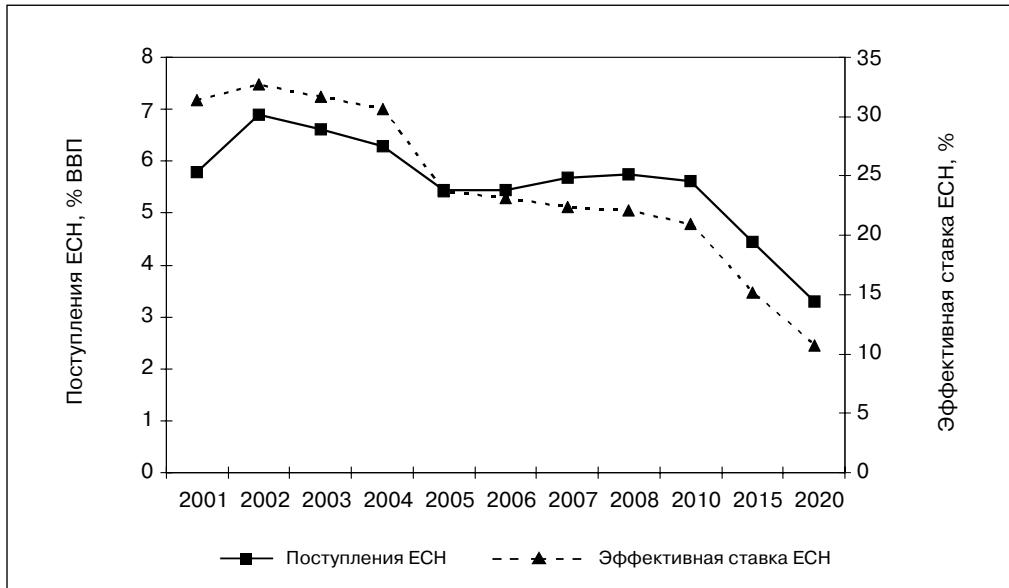
При этом отказ от принципа «солидарности поколений» и переход к накопительной пенсионной системе также не решают в кратко- и среднесрочной перспективе имеющиеся проблемы. Переход к накопительной системе требует значительных дополнительных ресурсов для финансирования так называемого двойного платежа работающих граждан во время переходного периода: работающее поколение должно накапливать средства на свою пенсию и оплачивать пенсии предыдущего поколения. Пенсионных взносов одного поколения может не хватить на выплату пенсий двум поколениям. Кроме того, для функционирования накопительной пенсионной системы необходимо создание эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

Во-вторых, действующие механизмы финансирования выплаты пенсий не направлены на смягчение финансовых последствий от ухудшения демографической ситуации, они не могут обеспечить стабильность финансирования в среднесрочной перспективе. Речь идет прежде всего об отсутствии механизма индексации шкалы единого социального налога (ЕСН).

Регрессивная шкала ставок ЕСН в условиях отсутствия индексации границ применения ставок приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН. В условиях экономического роста при опережающем росте доходов населения база ЕСН росла существенно быстрее, чем снижалась эффективная ставка. В результате в течение нескольких лет поступления ЕСН даже росли в процентах к ВВП. Однако в 2009 г. в условиях экономической нестабильности поступления ЕСН, скорее всего, будут снижаться, так как экономические трудности отрицательно скажутся на росте налоговой базы, а инфляция (номинальный рост заработной платы) приведет к дальнейшему снижению эффективной ставки. При возобновлении экономического роста высокие темпы роста номинальной заработной платы при сохранении данного налога и его действующей конструкции обусловят дальнейшее падение суммы поступлений в процентах к ВВП (рис. 1).

Если предположить, что расходы на выплату пенсий будут расти для поддержания коэффициента замещения на уровне около 30%, то расходы на выплату пенсий только за 10 лет (2010–2020 гг.) увеличатся на сумму, эквивалентную 3,4% ВВП. Одновременно при отсутствии индексации границ применения регрессивных ставок ЕСН к 2020 г. произойдет сокращение доходов пенсионной системы на 1,9% ВВП по сравнению с уровнем 2008 г.¹ В результате роста расходов и снижения доходов пенсионной системы ее дефицит увеличится к 2020 г. до 5,3% ВВП.

¹ Общее снижение доходов по ЕСН без индексации шкалы составит 2,5% ВВП (5,8% ВВП в 2008 г., 3,3% ВВП в 2020 г.).



Источники: Росстат России, ФНС России, Минэкономразвития России, расчеты ИЭПП.

Рис. 1. Динамика эффективной ставки и поступлений ЕСН в 2001–2007 гг. и прогноз их динамики до 2020 г.

Таблица 2

Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения в 2007 и 2020 гг., % ВВП

	2007	2020
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (без накопительной составляющей)	3,9	2,0
Баланс пенсионной системы	-0,9	-6,2

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

Таким образом, очевидно, что для сбалансированности пенсионной системы необходимо принять меры по снижению ее расходов и/или повышению доходов. Ниже мы рассмотрим с этой точки зрения сначала предложения Минздравсоцразвития России, а затем предложения Минфина России.

3. Предложения Минздравсоцразвития России по преодолению дефицита пенсионной системы

1 октября 2008 г. на заседании Правительства РФ было принято решение провести в 2010 г. масштабную реформу единого социального налога. Основные поло-

жения пенсионной реформы и реформы ЕСН, основанные на предложениях Минздравсоцразвития России, состоят в следующем.

Повышение тарифа страхового взноса. Источником финансирования страховой и базовой частей пенсии становится страховой взнос (в настоящее время дефицит по выплате базовой части трудовой пенсии покрывается из федерального бюджета). При этом базовая часть пенсии по старости превращается в составную часть страховой пенсии и в дальнейшем подлежит индексации в связи с ростом доходов Пенсионного фонда РФ, но не выше роста среднемесячной заработной платы¹. Для того чтобы с помощью страхового взноса можно было финансировать базовую и страховую части трудовой пенсии, резко увеличивается величина тарифа этого взноса (действующие ставки социального налога приведены в табл. 3, предлагаемые Минздравсоцразвития России тарифы страховых взносов — в табл. 4). При этом устанавливается предельный размер выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 135% средней заработной платы (данный порог в дальнейшем предполагается ежегодно индексировать в зависимости от темпов роста номинальной заработной платы). В апреле 2009 г. концепция Минздравсоцразвития России была модифицирована — в настоящее время предлагается установить предельный размер выплат для начисления страховых взносов в 2010 г. на уровне 415 тыс. руб. в год, несмотря на то что данная величина составит, по оценкам, уже более 150% средней заработной платы. Кроме того, повышение тарифа пенсионных взносов предлагается отложить на 2011 г.

Таблица 3

**Действующая система финансирования
пенсионной системы**

Налоговая база, тыс. руб.	На финансирование страховой части пенсии		На финансирование накопительной части пенсии		На финан- сирование базовой части пенсии, %	Итого отчисле- ния в Пенсион- ный фонд, %	Справочно:	
	для лиц 1966 года рождения и старше, %	для лиц 1967 года рождения и моложе, %	для лиц 1966 года рождения и старше, %	для лиц 1967 года рождения и моложе, %			Отчисле- ния в дру- гие вне- бюджетные фонды, %	Ставка ЕСН, %
До 280	14	8	0	6	6	20	6	26
От 280 до 600	5,5	3,1	0	2,4	2,4	7,9	2,1	10
Свыше 600	0	0	0	0	2	2	0	2

¹ В настоящее время базовая пенсия является неким гарантированным государством минимумом пенсионного обеспечения и не зависит от продолжительности рабочего стажа и сумм уплаченных взносов (законодательством установлено лишь требование по минимальному трудовому стажу, дающему право на трудовую пенсию; если оно не выполняется, назначаются другие виды пенсий). Базовая часть устанавливается в абсолютном размере и индексируется с учетом инфляции. Страховая часть пенсии зависит от уплаченных взносов на обязательное пенсионное страхование. Индексация страховой части пенсии осуществляется на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. Величина накопительной части пенсии зависит не только от величины взносов, но и от доходности пенсионного фонда, в который перечисляются данные средства.

Таблица 4

Предлагаемая Минздравсоцразвития России система финансирования пенсионной системы на 2010 г.

Налоговая база, тыс. руб.	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Солидарный тариф, %	Страховой тариф, всего, %	Справочно:			
	на финансирование страховой части пенсии, %		на финансирование накопительной части пенсии, %				Отчисления в другие внебюджетные фонды, %	Совокупная ставка страховых взносов, %		
	для лиц 1966 года рождения и старше	для лиц 1967 года рождения и моложе	для лиц 1966 года рождения и старше	для лиц 1967 года рождения и моложе						
До 415	16	10	0	6	10	26	8	34		
Свыше 415							0			

Несмотря на рост налоговой нагрузки, тариф на обязательное пенсионное страхование в размере 26% на всех страхователей является недостаточным для финансирования базовой и страховой частей пенсии в долгосрочном периоде. Поэтому Минздравсоцразвития России предлагает увеличивать размер страхового тарифа по мере роста потребности в финансировании (табл. 5).

Такой размер тарифов, по нашим оценкам, является крайне высоким. Если предложения Минздравсоцразвития России будут приняты, Россия станет страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение (см. ниже).

Внедрение страховых принципов пенсионной системы. Значительное внимание в предложениях Минздравсоцразвития России уделяется переходу на «страховые принципы» функционирования пенсионной системы. Важно отметить, что в рамках предлагаемой концепции страховой взнос противопоставляется налогу, что служит для обоснования ряда положений, в частности тезиса о необходимости отдельного от налогов администрирования сбора страховых платежей. Вместе с тем отличия предлагаемых Минздравсоцразвития России страховых взносов от налогов и собственно «страховой характер» данных взносов представляются несколько преувеличенными.

Таблица 5

Предлагаемая Минздравсоцразвития России ставка страхового тарифа, %

	2010	2015	2018	2025	2030	2039	2047
Страховой тариф, всего	26	27	29	30	31	33	34
В том числе:							
• солидарный тариф	10	11	13	14	15	17	18
• тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах	16	16	16	16	16	16	16
<i>Справочно:</i>							
Совокупный тариф для пенсионного, медицинского и социального страхования*	34	35	37	38	39	41	42

* Совокупный тариф рассчитан исходя из предположения, что в 2010–2047 гг. тарифы на обязательное медицинское и социальное страхование не будут меняться и в сумме составят 8%.

В первую очередь следует отметить, что для работодателя не существует принципиальной разницы между уплатой обязательных страховых взносов за работника и уплатой налогов. Поэтому величина страховых взносов может учитываться для характеристики налоговой нагрузки на предприятия и рынок труда.

Другим важным обстоятельством является то, что различные составляющие страхового взноса, предлагаемого Минздравсоцразвития России, в значительной степени отличаются от классического договора страхования, когда страховые выплаты, связанные с возникновением страхового случая, обусловлены величиной страховой премии, а также актуарными расчетами. Так, страховая составляющая взноса не в полной мере соответствует принципам классического страхования, поскольку объем страховых выплат (полученной пенсии) в большей части не обусловлен величиной уплаченных взносов, а рассчитывается в соответствии с утвержденными законодательством механизмами индексации, основанными на инфляции и росте номинальной заработной платы в предыдущих периодах. Солидарный тариф является в чистом виде налогом, так как его уплата никак не влияет на размер будущей пенсии. Следует отметить, что если в настоящее время «солидарная часть ЕСН» (поступления, используемые на выплату базовой части пенсии) составляет около 29% поступлений ЕСН в федеральный бюджет и взносов на обязательное пенсионное страхование, то при «переходе к страховым принципам» доля солидарного тарифа (а по сути чисто налоговая составляющая) в общем тарифе на обязательное пенсионное страхование увеличивается до 38,5% в 2010 г. и постоянно растет до 52,9% в 2047 г. (см. табл. 5). Следовательно, предлагаемые страховые взносы являются в большей степени налогами (т.е. обязательными платежами, доходы от которых не имеют персонифицированного целевого назначения), чем действующий ЕСН.

В данном случае мы не критикуем дизайн различных составляющих пенсионного обеспечения, так как, с нашей точки зрения, исключительно страховые принципы не могут лежать в основе построения системы государственного пенсионного обеспечения, которая основывается на сочетании обязательного пенсионного накопительного страхования и перераспределительной системы социального обеспечения, финансируемой за счет налогов. Однако для предприятий и работников разницу между налогом и обязательным страхованием не следует преувеличивать. «Страховой взнос» в размере 34% (а в перспективе 42%) заработной платы представляет такую же фискальную нагрузку на фонд оплаты труда, как и налог с аналогичной ставкой.

Валоризация пенсионных прав пенсионеров старших возрастов. Дополнительной мерой, предлагаемой Минздравсоцразвития, является программа валоризации пенсионных прав старших поколений. Денежную оценку прав по состоянию на 1 января 2002 г. предлагается увеличить единовременно на 10%, а также на 1% за каждый полный год общего трудового стажа до 1 января 1991 г. Данную переоценку предполагается реализовать за счет средств федерального бюджета (в 2010 г. — 484,5 млрд руб.).

Переоценка пенсионных прав создает дополнительные расходные обязательства для федерального бюджета, причем эти расходные обязательства будут подлежать «автоматической» индексации в соответствии с темпом роста фонда опла-

¹ Согласно действующему законодательству индексация страховой части трудовой пенсии и расчетного пенсионного капитала осуществляется в одинаковом порядке, а именно на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. При индексации верхней границы облагаемого дохода по темпам роста средней заработной платы доходы Пенсионного фонда РФ будут расти пропорционально росту фонда оплаты труда.

ты труда, но не ниже темпа инфляции¹. Незначительное и постепенное снижение данных расходов в процентах к ВВП начнется лишь с 2012 г. из-за сокращения числа пенсионеров старших возрастных групп. Принятие такого рода обязательств представляется особенно опасным в нестабильной экономической обстановке, когда правительство может быть поставлено перед необходимостью поиска сложного баланса между дефицитом бюджета, социальной поддержкой населения и сдерживанием инфляции. В связи с этим предпочтительно иметь более гибкие расходные обязательства, отказаться от анонсирования резкого повышения социальных обязательств в пользу индексации существующей базовой пенсии на темп инфляции и постепенного повышения уровня базовой пенсии теми темпами, которые, с одной стороны, обеспечивают социальную защиту населения, но с другой — не увеличивают риск всплеска инфляции или образования бюджетного дефицита.

Администрирование взносов. Крайне важным изменением в налоговой системе России является предлагаемая Минздравсоцразвития передача администрирования пенсионных взносов от Федеральной налоговой службы Пенсионному фонду. Дан-ный шаг объясняется необходимостью повышения не только собираемости этих платежей, но и повышения периодичности актуализации учетных данных по взно-сам, которая в настоящее время осуществляется один раз в год. Однако представля-ется сомнительным, что достижение этой технической цели может оправдать рост нагрузки на бизнес за счет создания еще одного проверяющего органа.

4. Анализ возможных последствий реализации предложений Минздравсоцразвития России по реформированию пенсионной системы

Отсутствие долгосрочной сбалансированности пенсионной системы

В первую очередь следует отметить, что предлагаемое повышение тарифа означает, что для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда (увеличение составит порядка 1,6% ВВП). Как уже отмечалось, предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики налоговая нагрузка на труд и капитал снижается, а на потребление повышается.

Одновременно предлагаемое значительное увеличение ставки страховых взно-сов не обеспечивает долгосрочной сбалансированности пенсионной системы. Для увеличения сбалансированности предложенная реформа предусматривает посто-янное повышение ставок страхового тарифа. Тезис о бездефицитности пенсион-ной системы в случае реализации предложений Минздравсоцразвития России справедлив, если под пенсионной системой подразумевать только Пенсионный фонд России, так как из федерального бюджета требуется существенное финан-сирование выплаты пенсий, пусть и не связанных со страховыми взносами.

Как минимум в ближайшее десятилетие из федерального бюджета придется финансировать дополнительные расходы Пенсионного фонда, связанные с вало-ризацией пенсий, на сумму около 1% ВВП. В дальнейшем рост дополнительного финансирования обусловливается необходимостью предотвращения снижения

коэффициента замещения. Дефицит пенсионной системы к 2020 г. превысит 4% ВВП (табл. 6).

Таблица 6

Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения в 2007 и 2020 гг., % ВВП

	2007	2020
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей)	3,9	4,1***
Баланс пенсионной системы	-0,9	-4,1

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%. При реализации варианта Минздравсоцразвития России коэффициент замещения к 2020 г. предполагается обеспечить на уровне 22,9%. Для этого потребуется 6,26% ВВП, а дефицит уменьшится по сравнению с приведенным в таблице до 2% ВВП, который тем не менее придется покрывать из федерального бюджета.

*** В случае отсутствия негативного влияния резкого повышения нагрузки на рынок труда на уровень уклонения от налогообложения, уровень занятости, темпы экономического роста и динамику доли оплаты труда в ВВП.

В результате в 2020–2030 гг. даже при крайне высоких ставках социальных платежей для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% придется тратить порядка 4% ВВП из федерального бюджета¹.

Снижение конкурентоспособности российской экономики

Увеличение страховых взносов противоречит современной общемировой тенденции, при которой страны снижают налоговую нагрузку на прибыль и заработную плату и увеличивают нагрузку на потребление.

Уровень налогообложения заработной платы отчислениями на обязательное пенсионное обеспечение в России после проведения реформы станет выше, чем во Франции, Германии, Швеции, Австрии и других развитых странах (табл. 7).

Таблица 7

Ставка обязательных взносов на пенсионное обеспечение в странах ОЭСР

Страна	Ставка, %			Отношение предельного уровня налогооблагаемого дохода к средней зарплате, %
	Работники	Работодатели	Итого	
1	2	3	4	5
Южная Корея	4,50	4,50	9,00	1627

¹ Это обусловлено тем, что в 2020–2030 гг. выплаты по накопительной составляющей будут еще незначительны, а отчисления на накопительную пенсию достигнут максимума, поскольку на пенсию выйдет большая часть работников старше 1967 года рождения. В результате для перераспределительной части пенсионной системы финансовых ресурсов будет недостаточно. Дефицит перераспределительной пенсионной системы будет усугубляться старением населения. Как следствие, поддержание коэффициента замещения на 30%-м уровне в данный период будет практически невозможным без повышения пенсионного возраста.

Окончание табл. 7

1	2	3	4	5
Канада	4,95	4,95	9,90	104
США	6,20	6,20	12,40	237
	1,45*	1,45*	2,90*	Порога нет
Япония	7,32	7,32	14,64	148
Франция	6,65	8,30	14,95	100
	0,10	1,60	1,70	Порога нет
Люксембург	8,00	8,00	16,00	208
Швеция	7,00	10,21	17,21	110
Словакия	4,00	14,00	18,00	531 — для работников
				266 — для работодателей
Германия	9,95	9,95	19,90	147
Турция	9,00	11,00	20,00	270
Швейцария	10,05	10,05	20,10	Порога нет
Австрия	10,25	12,25	22,50	122
Россия, 2010 г.	0,00	26,00	26,00	135
Венгрия	8,50	21,00	29,50	316

* Взнос на больничное обслуживание пенсионеров.

Источник. Taxing wages 2006/2007 — OECD 2008.

Резкое увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда приведет к росту затрат предприятий на рабочую силу (либо к снижению номинальной заработной платы при сохранении на неизменном уровне расходов предприятий на оплату труда, что представляется более вероятным в период снижения занятости). Это, по нашим предварительным расчетам, изменит наблюдавшуюся в 2000-е годы тенденцию сокращения доли расходов предприятий на оплату труда, включающую социальные начисления¹. В результате возникает риск усиления международной неконкурентоспособности российской экономики. Кроме того, можно прогнозировать повышение уровня безработицы, причем в самом социально опасном ее сегменте — среди малооплачиваемых и низкоквалифицированных работников.

Нельзя не учитывать и того, что негативные эффекты реформы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предложенной Минздравсоцразвития России, в большей степени отразятся на налогоплательщиках специальных налоговых режимов (упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход и единый налог для сельскохозяйственных товаропроизводителей). По итогам 2007 г. сумма уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (по ставке 14%) налогоплательщиками специальных налоговых режимов, по оценкам, составила от 35 до 38 млрд руб. С учетом роста номинальной заработной платы на 30% в 2008 г. общий объем страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2008 г., уплаченный налогоплательщиками, применяющими специальные режимы, составляет около 50 млрд руб. Вряд ли это значение следует увеличивать, особенно в условиях экономического

¹ См.: Капельщикова Р.И. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу // Вестник Левада-центра. 2007. № 2.

кризиса. Тем не менее повышение тарифа страховых взносов с 14 до 26% в условиях 2009 г. приведет к повышению налоговой нагрузки на фонд оплаты труда налогоплательщиков в рамках специальных режимов на 86 п.п., или на 42 млрд руб.; при реализации варианта, предполагающего увеличение платежа в социальные фонды до 34%, налоговая нагрузка на фонд оплаты труда возрастет почти в 2,5 раза, или на 70 млрд руб.

Снижение прогрессивности налоговой системы

Как было показано выше, задача повышения уровня сбалансированности пенсионной системы решается в предложениях Минздравсоцразвития России путем резкого повышения ставки тарифа на пенсионное страхование. При этом предлагается перейти от существующей в настоящее время регressiveвой шкалы ЕСН к установлению предельного размера выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 415 тыс. руб. (данный порог в дальнейшем индексируется в соответствии с темпами роста заработной платы). Такое решение объясняется тем, что в условиях современного законодательства о пенсиях повышение пенсионных взносов (например, с помощью значительной индексации шкалы ЕСН, которая будет рассмотрена ниже) приводит к увеличению обязательств пенсионной системы по выплате пенсий, причем значительные обязательства появляются перед обеспеченными слоями населения. Появление такого рода обязательств считается нецелесообразным, поэтому предлагается перейти к двухступенчатой шкале: до 415 тыс. руб. ставка тарифа составляет 34%, свыше 415 тыс. руб. — 0%.

Предлагаемое Минздравсоцразвития решение приведет к снижению прогрессивности налогообложения. Если в настоящее время часть базовой пенсии финансируется за счет обложения налогом заработной платы обеспеченных слоев населения (2% начисляется на заработную плату, превышающую 600 тыс. руб.), то в предлагаемом варианте выплата базовой пенсии будет финансироваться в основном за счет обложения (страховым взносом) заработной платы низкооплачиваемых работников. Например, если в настоящее время с заработной платы 280 тыс. руб. в год на финансирование базовой части пенсии взимается 6 п.п. ставки ЕСН, то при реализации предложений Минздравсоцразвития будет взиматься 10 п.п. на финансирование солидарной части тарифа. Таким образом, под видом перехода к страховой системе предлагается ввести резко регressiveвную шкалу ставок налога, где за счет налогов на низкооплачиваемых работников и трансфера из федерального бюджета будет осуществляться выплата пенсий всем пенсионерам.

В табл. 8 представлены оценки величины налоговой нагрузки на работников с разным уровнем заработной платы. Из данных таблицы видно, что налоговая нагрузка увеличится для 99% работников, на которых приходится 94% фонда оплаты труда. Налоговая нагрузка на наименее обеспеченных работников (с заработной платой до 280 тыс. руб. в год) увеличится на 31%. Наибольшее увеличение налоговой нагрузки — в размере 63% — придется на работников, получающих 415 тыс. руб. в год. Для наиболее обеспеченных работников с заработной платой свыше 2415 тыс. руб. в год налоговая нагрузка сократится в среднем на 15%.

Таблица 8

**Изменение налоговой нагрузки на одного работника
в результате отмены ЕСН и перехода на страховые взносы в 2010 г.**

Годовая заработная плата, тыс. руб.		Доля работников группы в численности занятых, %	Доля заработной платы в общем объеме ФОТ, %	Общая налоговая нагрузка на одного работника, тыс. руб.				Изменение налоговой нагрузки, %	
				ЕСН		Страховые взносы, предлагаемые Минздравсоцразвития России			
от	до			от	до	от	до	от	до
0	280	67	35		72,8		95,2	31	
280	415	16	19	72,8	86,3	95,2	141,1	31	63
415	600	9	16	86,3	104,8	141,1	141,1	63	35
600	2415	8	24	104,8	141,1	141,1	141,1	35	0
2415	6000	1	6	141,1	212,8	141,1	141,1	0	-34

Источники: Росстат России, Минэкономразвития России, расчеты ИЭПП.

Такое неравномерное изменение налоговой нагрузки представляется неоправданным. Как показывает опыт развитых стран, обеспеченные слои населения характеризуются, как правило, более продолжительным сроком жизни, а значит, при реализации предложений Минздравсоцразвития России соотношение между уплачиваемыми взносами и получаемой пенсиею изменяется в пользу богатых (так как для обеспеченных граждан период получения пенсии больше, чем для менее обеспеченных).

Еще одним направлением повышения регрессивности пенсионной системы является предложение Минздравсоцразвития России о фактическом повышении пенсионного возраста для наименее обеспеченных слоев населения, не достигших в 2010 г. пенсионного возраста, на 5 лет начиная с 2010 г. Это достигается за счет установления минимального размера трудовой пенсии. При этом если исчисленный по установленным нормам размер трудовой пенсии окажется ниже минимального, то трудовая пенсия не назначается. Однако гражданину может быть назначена социальная пенсия по старости, которая в настоящее время назначается при достижении 65 лет. В целях избежания резкого повышения возраста Минздравсоцразвития России предлагает установить переходный период, когда социальная пенсия по старости может быть установлена досрочно (табл. 9).

Таблица 9

**Распределение мужчин и женщин по возрасту
и дате установления социальной пенсии**

	В 2010 г.	В 2011 г.	В 2012 г.	В 2013 г.	В 2014 г.	В 2015 г.
Мужчины	60 лет	61 год	62 года	63 года	64 года	65 лет
Женщины	55 лет	56 лет	57 лет	58 лет	59 лет	60 лет

В результате гражданин предпенсионного возраста (например, мужчина, который достигнет возраста 59 лет в 2010 г.) с низким уровнем накопленных пенсионных прав (например, в результате длительного периода безработицы или неофи-

циальной занятости, а также низкого уровня оплаты труда) будет лишен возможности получить какую-либо пенсию (за исключением пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца) до достижения им 65 лет.

Подобное скрытое повышение пенсионного возраста исключительно для бедных слоев населения без достаточно длительного адаптационного периода представляется социально недопустимым. Очевидно, что повышение пенсионного возраста необходимо осуществлять более плавно. Однако рассмотренное предложение одновременно означает, что в расчетах Минздравсоцразвития России занижен страховой тариф либо недооценена необходимость финансирования пенсионной системы из федерального бюджета¹.

Возможное воздействие повышения тарифа пенсионных взносов на уклонение от налогов

Прогнозировать изменение поведения предприятий и граждан в результате резкого повышения тарифа пенсионных взносов весьма сложно, однако не учитывать возможное влияние принимаемых решений на налоговые поступления было бы, по нашему мнению, ошибочно. Исходя из опыта функционирования налоговых систем зарубежных стран, проведенного нами анализа последствий реформы подоходного налогообложения и введения социального налога в России в 2001 г.², нам представляется, что риски роста уклонения от налогообложения при реализации рассматриваемой реформы весьма велики. Ориентировочные расчеты показывают рост возможных потерь от снижения базы подоходного налога и социальных отчислений в размере 1,5–2% ВВП.

Можно прогнозировать, что рост нагрузки на заработную плату приведет к созданию достаточных стимулов для разрыва во многих случаях легальных трудовых отношений работниками, особенно с низкооплачиваемыми. Соответственно вырастут масштабы так называемого обналичивания средств предприятий с помощью сделок с короткоживущими фирмами, что приведет к сокращению не только официально выплачиваемой заработной платы, но и поступлений налога на прибыль и НДС.

Многие предприятия могут увеличить практику выплаты значительной части фонда оплаты труда в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, которая затем неофициально перераспределяется между остальными сотрудниками.

Повышение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном снижении ставки по налогу на прибыль приведет к возникновению арбитража между распределением прибыли после налогообложения (т.е. уплатой налога на прибыль по ставке 20% и налога на доходы физических лиц в части дивидендов по ставке 9%) и выплатой заработной платы (т.е. уплатой страховых взносов и налога на доходы физических лиц по ставке 13%) на тех предприятиях, где трудно сконцентрировать выплату зарплаты на ограниченном числе работников. Оплачивать труд работников станет выгодно из чистой прибыли (как в денежной форме, например, распределяя дивиденды, выплачивая премии, формально не свя-

¹ Таким образом, оценка дефицита системы пенсионного обеспечения при реализации варианта Минздравсоцразвития России, указанная в табл. 7, является несколько заниженной.

² Синельников-Мурылев С., Баткабеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации // Научные труды ИЭПП, 2003. № 52Р.

занные с выполнением трудовых обязанностей, материальную помощь и др.¹, так и в натуральной форме — путем предоставления работникам определенных благ).

Описанные выше схемы могут привести не только к снижению поступлений в бюджет расширенного правительства, но и к уменьшению объема пенсионных прав работников (из-за того, что их заработка плата будет выплачиваться полу-легально или нелегально, без уплаты страховых взносов).

Администрирование отчислений на пенсионное страхование

В случае отмены единого социального налога и замены его на отдельные страховые взносы необходимо отдельно обсудить вопрос об администрировании данных платежей.

В рамках существующей в России пенсионной системы функции Пенсионного фонда на практике сводятся:

- к ведению персонального учета плательщиков взносов и их пенсионных прав;
- администрации накопительной части пенсии;
- ведению учета пенсионеров и начислению пенсии;
- организации выплаты пенсий;
- прочим функциям, связанным с социальной поддержкой.

В этих условиях особой функцией является администрация накопительной части пенсии. Прочие функции осуществляются Пенсионным фондом независимо от того, из какого источника поступают денежные средства, система останется неизменной даже в случае полной отмены страховых взносов и предоставления финансирования за счет общих доходов бюджета (при условии изменения подходов к принципам формирования пенсионных прав, например, на основании отработанного стажа либо величины уплаченного подоходного налога).

Таким образом, Пенсионный фонд в настоящее время фактически исполняет функции Федерального казначейства в части учета и организации бюджетных выплат физических лицам, а также формирования будущих обязательств бюджета перед ними. В отсутствие пересмотра принципов начисления и формирования пенсий не существует необходимости в отдельном внебюджетном фонде. Поэтому стратегия пенсионной реформы, предложенная Минздравсоцразвития России, представляется направленной главным образом на максимизацию собственных ресурсов Пенсионного фонда и других фондов, а также на увеличение полномочий Минздравсоцразвития в области фискального администрирования.

Внесенная Минздравсоцразвития России модель реформы предлагает передачу полномочий по администрации Пенсионному фонду и Фонду социального страхования. Эта идея игнорирует опыт 1990-х годов, когда в России использовали модель, основанную на самостоятельном администрации взносов внебюджетными фондами. Отдельныеrudименты данной модели сохранились и в настоящее время. Эта модель оказалась неудобной, так как создавала избыточную

¹ В настоящее время согласно п. 3 ст. 236 НК РФ «выплаты и вознаграждения (вне зависимости от формы, в которой они производятся) не признаются объектом налогообложения [единым социальным налогом], если у налогоплательщиков-организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде».

административную нагрузку и для государства, и для плательщиков. В частности, это было связано с тем, что:

- в начале своей предпринимательской деятельности налогоплательщики вынуждены регистрироваться и вставать на учет как в регистрирующих органах, так и в органах внебюджетных фондов. Это замедляет процесс начала предпринимательской деятельности и оценивается самими предпринимателями в качестве серьезного «административного барьера» (следует отметить, что такой порядок сохранился в настоящее время);
- наделение органов внебюджетных фондов полномочиями по контролю за своевременностью и правильностью уплаты взносов, а также по их принудительному взысканию увеличивало число проверок, проводимых в отношении плательщиков, и повышало риски коррупции (в настоящее время внебюджетные фонды могут проверить своевременность и правильность начисления и уплаты взносов, но не обладают полномочиями по их принудительному взысканию);
- налогоплательщик должен был представлять копии документов по запросу каждого из проверяющих органов, что резко увеличивало документооборот плательщика и органов государственной власти;
- каждый из внебюджетных фондов должен был содержать свой штат проверяющих и финансировать контрольно-роверочную деятельность;
- каждый из контролирующих органов не располагал всей полнотой информации о деятельности налогоплательщика, поскольку сведения, полученные одним из проверяющих, автоматически не передавались остальным. Как следствие нарушения, связанные, например, с занижением базы по платежам во внебюджетные фонды, выявленные одним из проверяющих, не влекли обязательного привлечения налогоплательщика к ответственности за неуплату прочих взносов, а также начисления недоимки и пеней по прочим взносам во внебюджетные фонды.

Одним из наиболее значительных достижений налоговой реформы 2000 г. было объединение полномочий по администрированию всех социальных налогов (взносов в социальные внебюджетные фонды) с администрированием налога на доходы физических лиц, в результате чего Федеральная налоговая служба стала единственным органом, уполномоченным осуществлять налоговое администрирование. Следует особо отметить, что в настоящее время, несмотря на формально существующее разделение между единым социальным налогом и страховыми взносами в пенсионный фонд, с точки зрения налогового администрирования эту совокупность платежей можно считать одним налогом (единым социальным налогом).

Возврат к существовавшей до реформы 2000 г. системе администрирования представляется нецелесообразным, так как при отсутствии альтернативной системы отраслевых и (или) региональных внебюджетных фондов, которые конкурировали бы между собой за деньги налогоплательщика, администрирование взносов во внебюджетные фонды практически ничем не отличается от администрирования налогов и сборов, установленных в Налоговом кодексе РФ. Это означает, что разделение функций в области налогового администрирования повлечет дублирование функций, неэффективность и, вероятно, рост коррупции, снижение общих налоговых поступлений, обеспечивающих финансирование как бюджетов, так и внебюджетных фондов. Рассмотрим подробнее перечисленные аспекты рассматриваемой проблемы.

Дублирование функций. Базой единого социального налога является заработка плата, исчисленная для каждого физического лица, получающего доходы в соответствии с трудовым или гражданско-правовым договором. Одновременно эта же налоговая база составляет часть базы налога на доходы физических лиц (за исключением налоговых вычетов). Таким образом, создание раздельной системы администрирования этих двух платежей (налога на доходы физических лиц и страховых взносов) потребует раздельного администрирования двух различных налогов, взимаемых с одной и той же базы. При этом Федеральная налоговая служба с точки зрения налогового администрирования способна осуществлять контроль за уплатой этих двух налогов как контроль за их совокупной величиной (с учетом отдельных особенностей каждого из этих налогов). Совершенствование системы исполнения бюджетов при этом может быть направлено на создание системы распределения сумм указанных налогов, администрируемых ФНС России, между различными внебюджетными фондами.

Дублирование функций будет происходить не только в процессе налогового администрирования. Предприятия и работодатели должны будут вести дублирующую документацию, видимо, по каждому работнику отдельно; потребуются две разные процедуры учета и даже налоговых проверок. Более того, эти дополнительные затраты работодателей на исполнение налогового законодательства увеличат как предельную, так и среднюю стоимость рабочей силы. Это приведет к дальнейшему искажению относительных цен труда и капитала, делая наем рабочей силы еще менее выгодным. Такое разделение и дублирование не приведет ни к увеличению налоговых сборов, ни к более полному исполнению налоговых обязательств.

Экономическая неэффективность. Дублирование полномочий по налоговому администрированию не будет эффективным с точки зрения расходования бюджетных средств. В результате проведения реформы возникнет необходимость организации содержания и контроля трех органов (ФНС, Пенсионный фонд и Фонд социального страхования), осуществляющих администрирование налогов, исчисляемых, по существу, с одной и той же базы. Кроме того, работодатели должны будут направить дополнительные ресурсы на исполнение налоговых обязательств, при этом подвергаясь проверкам одной и той же документации и первичных документов со стороны как минимум двух различных организаций. В результате реформы снизится общая экономическая эффективность налоговой системы, что приведет к снижению чистых доходов государства, поскольку любое потенциальное увеличение собираемости налогов, если даже оно произойдет, не будет компенсировано возросшими затратами труда и капитала на поддержание двойного административного аппарата. Работодатели будут вынуждены выделять дополнительные ресурсы на административные расходы, которые могли бы быть использованы с большей пользой для общества.

Появление дублирующих разделов законодательства. В ходе реформы потребуется создать новое административное законодательство, аналогичное первой части НК РФ. При этом можно возразить, что острой необходимости в таком дублирующем законодательстве не существует и, напротив, в рамках передачи администрирования социальных платежей во внебюджетные фонды можно было бы адаптировать процедуры, применяемые в первой части НК РФ, с отсылками на них в законодательстве, регламентирующем администрирование страховых взносов. Однако если это соответствует действительности, т.е. отдельное законодательство не нужно, то

это обстоятельство является наглядным подтверждением отсутствия необходимости в отдельном органе для администрирования социальных платежей.

Если принимается подход, подразумевающий создание нового административного законодательства, то при этом крайне негативной является возможность расхождения между административными процедурами контроля за исчислением социальных платежей, а также самих правил исчисления этих платежей и нормами первой части НК РФ и правил исчисления налога на доходы физических лиц. В этом случае налогоплательщикам придется не только дублировать усилия по исчислению налогов с одинаковой базы, но и делать это по различным правилам, что приведет к еще большему росту неэффективных издержек.

Длительность организационного периода. Для реализации реформы потребуется создать новый административный аппарат, нанять новый персонал (или перевесить сотрудников из Федеральной налоговой службы), а также разработать системы внутреннего контроля и другие процедуры. Потребуются годы на установление относительно эффективной административной системы, как показал опыт создания нынешней Федеральной налоговой службы.

Коррупция. Существование двух и более фискальных органов может привести к росту коррупции, если не будет создано ясной и четкой схемы координации и мониторинга. Такой дополнительный «коррупционный налог» повышает расходы предприятий, связанные с исполнением налогового законодательства, и создает дополнительные стимулы для ухода в теневой сектор.

Краткий обзор опыта некоторых стран показывает, что среди развитых стран налоговые службы администрируют налоги на социальное страхование в Канаде, Швеции, Великобритании и США, в то время как в Австралии, Франции, Германии и Японии социальные платежи администрируются другими агентствами. Однако наблюдается тенденция отказа от разделения сбора налогов на социальное страхование от остальных налогов. Две страны, относительно недавно реорганизовавшие свои системы сбора налогов на социальное страхование (Швеция в 1985 г. и Великобритания в 1998 г.), перевели их сбор в налоговые службы. Российская реформа обложения налогом на доходы 2000 г. соответствует этой тенденции. Возвращение к старой системе было бы движением в неправильном направлении.

Политико-экономические последствия пенсионной реформы

В условиях существенного роста налоговой нагрузки в связи с повышением ставок социальных взносов в современных социально-политических условиях, скорее всего, активизируются требования предпринимательского сообщества, поддерживаемые в некоторых федеральных органах исполнительной власти, о необходимости компенсировать это повышение путем снижения ставок других налогов. Принятые в настоящее время меры по снижению нагрузки по налогу на прибыль в условиях финансового кризиса, а также анонсированные меры по снижению нагрузки на малый бизнес при повышении тарифа пенсионных взносов будут восприняты бизнесом как недостаточные. Поэтому возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС. В связи с этим становится очевидным, что повышение сбалансированности пенсионной системы будет осуществлено при возрастании структурного дефицита федерального бюджета.

Ситуация, при которой уплата социальных взносов по высоким ставкам компенсируется налогоплательщикам снижением других налогов, по бюджетным по-

следствиям идентична ситуации, в которой взносы остаются на прежнем уровне, а дефицит пенсионной системы финансируется из федерального бюджета. Однако при этом наблюдаются два существенных отличия. Во-первых, увеличение социальных взносов и снижение иных налогов (например, НДС) деформирует налоговую систему, перенося основную нагрузку на рынок труда. Во-вторых, осуществление первого варианта концентрирует значительные бюджетные ресурсы под контролем Пенсионного и иных внебюджетных фондов, выводя их из-под контроля не только Минфина и ФНС России, но и системы органов государственной власти в целом (напомним, что Пенсионный фонд не является органом государственной власти, а имеет особый статус самостоятельного финансово-кредитного учреждения, осуществляющего деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующим положением (Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ).

Разворачивающийся экономический кризис развеял иллюзию многих экономистов и политиков о том, что экономическое развитие России не подвержено циклическим колебаниям, свойственным любой рыночной экономике. Периодические спады экономической активности, безусловно, будут наблюдаться и в будущем. Поэтому предлагаемая крайне высокая ставка страхового тарифа не может быть устойчивой в долгосрочной перспективе: в периоды экономического спада ее придется значительно сокращать. Минздравсоцразвития России, напротив, предусматривает неуклонный рост страхового тарифа до 42% в 2047 г.

Из-за отсутствия в российском законодательстве института автоматической индексации параметров налогообложения в условиях инфляции введение порога обложения заработной платы, превышающей определенную величину, еще в большей степени, чем существующая шкала ЕСН, повышает риски потери части поступлений при снижении уровня индексации данной пороговой величины. Предлагаемый вариант не обеспечивает устойчивость поступлений при неожиданных инфляционных всплесках (увеличении номинальной заработной платы).

5. Предложения Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы

Основным предложением Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы является индексация шкалы ЕСН таким образом, чтобы обеспечить эффективную ставку налога на уровне величины, имевшей место в 2005 г.¹ При этом ставка налога и распределение его поступлений между внебюджетными фондами остаются неизменными.

В результате налоговая нагрузка на труд возрастает, однако в меньшем объеме, чем предлагает Минздравсоцразвития России (табл. 10).

Уровень налоговой нагрузки на бизнес при реализации предлагаемой Минфином России реформы ЕСН также достаточно высок (налоговая нагрузка увеличится на 1,3% ВВП). Поэтому с учетом развития кризиса в экономике России нам представляется более целесообразным вариант постепенной индексации шкалы ЕСН, рассмотренный ниже.

Как было отмечено выше, предложение Минфина России об индексации шкалы ЕСН без изменения правил формирования пенсионного капитала приводит к

¹ См.: «Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 г.» от 25 авг. 2008. <http://www.minfin.ru/gu/>

появлению дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения (рис. 2).

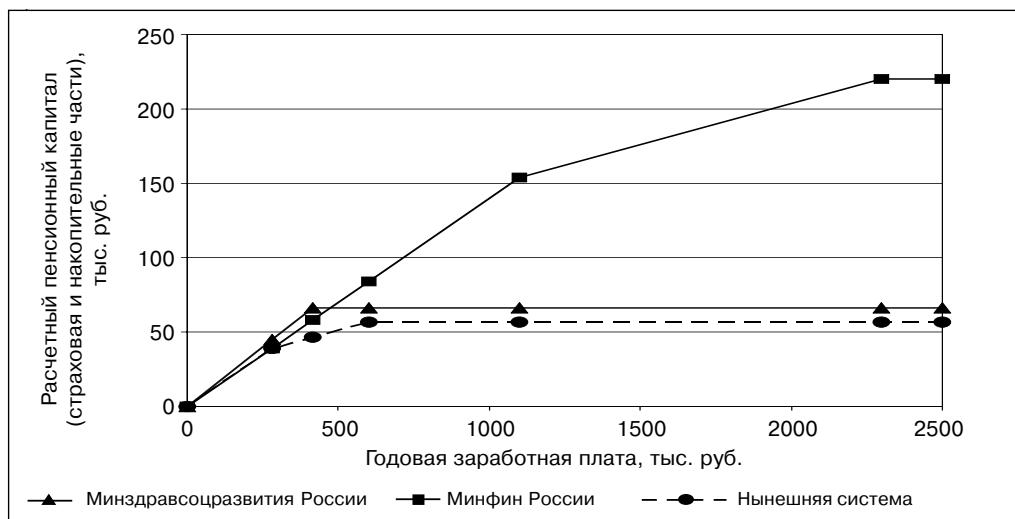
Таблица 10

**Сравнительная характеристика налоговой нагрузки в 2010 г.
при сохранении действующей шкалы ЕСН и при принятии предложений
Минфина России и Минздравсоцразвития России**

	Краткая характеристика	Эффективная ставка в ЕСН, %*	Поступления, % ВВП*
Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН)		18,8—19,1	4,3—4,6
Минфин России	Индексация действующих шедулей ЕСН по темпам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 г. 1-й порог: до 1100 тыс. руб. (ставка 26%); 2-й порог: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%) 3-й порог: выше 2300 тыс. руб. (2%)	24,6—24,7	5,6—5,9
Минздравсоцразвития России	Введение предельной величины налогооблагаемой базы: 1-й порог: до 415 тыс. руб. (34%) 2-й порог: выше 415 тыс. руб. (0%)	25,6—26,1	5,9—6,3

* Эффективная ставка ЕСН и, следовательно, объем поступлений в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы этого показателя, данные Минэкономразвития России, существенно различаются в зависимости от сценария развития страны.

Источники: Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минфин России, Росстат России, расчеты ИЭПП.



Источники: Минздравсоцразвития России, Минфин России, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

Рис. 2. Расчетный пенсионный капитал, формирующийся в результате уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Из представленных на рис. 2 данных видно, что при реализации предложений Минздравсоцразвития России дополнительные обязательства пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения возникают в меньшем объеме, чем при реализации предложений Минфина России. Однако данный недостаток предложений Минфина РФ, как отмечалось выше, может быть устранен двумя способами:

- во-первых, с помощью более постепенной и умеренной индексации шкалы ЕСН;
- во-вторых, путем снижения зависимости между взносами, уплачиваемыми высокооплачиваемыми работниками, и уровнем пенсий, т.е. уменьшением коэффициента замещения с ростом дохода индивидуума. Технически этого можно достичнуть с помощью снижения доли страховых взносов, влияющих на увеличение пенсионных прав, которые уплачиваются с высоких заработных плат, и симметричного повышения доли страховых взносов, не влияющих на увеличение пенсионных прав (солидарной части тарифа).

Политически труднореализуемым, особенно в условиях развития кризиса, представляется предложение Минфина России о введении обязательного пенсионного взноса в размере 3% заработной платы для граждан моложе 40 лет. Данный взнос предлагается взимать с годовой зарплаты до 1,1 млн руб., а доходы выше этого порога облагаться взносом не должны. Эти взносы предполагается зачислять на индивидуальные счета для формирования накопительной части трудовой пенсии. Одновременно половина взносов, уплачиваемых в настоящее время работодателями и направляемых на накопительные счета, передается на финансирование страховых пенсий. Такое предложение, хотя и увеличивает налоговую нагрузку в меньшей степени, чем предложения Минздравсоцразвития России, фактически может быть воспринято как повышение налога на физических лиц, что всегда политически крайне болезненно.

Как видно из представленных в табл. 11 данных, предложения Минфина России также не приводят к сбалансированности пенсионной системы, однако в отличие от предложений Минздравсоцразвития России они не деформируют налоговую систему, оказывают меньшее давление на рынок труда и не создают дополнительных стимулов по уклонению от налогов.

Таблица 11

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 гг., % ВВП**

	2007 г.	2020 г.
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей)	3,9	3,9
Баланс пенсионной системы	-0,9	-4,3

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также на выплату пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

Исходя из сказанного, предложения Минфина России представляются нам гораздо более предпочтительными по сравнению с предложениями Минздравсоцразвития России. Тем не менее в краткосрочном периоде они не могут быть реа-

лизованы из-за развивающегося в России экономического кризиса, а в средне- и долгосрочном периодах они не позволяют решить накапливающиеся проблемы пенсионного обеспечения и должны быть дополнены мерами как по повышению доходов пенсионной системы, так и по снижению ее расходов.

6. Пенсионная реформа – альтернативный сценарий

Нынешняя государственная пенсионная система, нацеленная на страхование утраченного заработка работника, возникла в развитых европейских странах в конце XIX в. и была направлена на смягчение положения старшего поколения в условиях индустриализации. Соотношение государственной пенсии и среднего уровня оплаты труда (т.е. коэффициент замещения) в такой системе является хорошим индикатором уровня социальной защиты пожилого населения.

На обеспечение пожилых людей в индустриальном обществе (где большинство населения уже не имеет большого числа детей, но все еще недостаточно богато, чтобы иметь собственные накопления на старость) была направлена норма о 40%-м коэффициенте замещения, закрепленная в Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г. Необходимо отметить, что в Конвенции речь идет о 40%-м коэффициенте замещения для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на иждивении. В постиндустриальном обществе, где работают, как правило, оба супруга, существенно расширены возможности для самостоятельного формирования сбережений, значительно вырос уровень оплаты труда и в ряде случаев есть определенный запас накопленного богатства. В таких условиях для анализа благосостояния пожилого населения необходимо оценивать дополнительные соотношения, в частности соотношение минимальной и средней пенсии к величине прожиточного минимума и соотношение среднего дохода до выхода на пенсию к среднему доходу после выхода на пенсию. Последнее соотношение более адекватно характеризует уровень достатка пожилого населения, так как помимо пенсии у него могут быть и иные доходы (доходы от накоплений помимо обязательного пенсионного обеспечения, доходы от собственности). Для обеспеченной категории пожилого населения «непенсионные» доходы могут значительно превосходить пенсионные.

В современной России коэффициент замещения также не является идеальным измерителем степени достатка пожилого населения. Например, для населения с низким уровнем заработной платы даже выплата пенсии на уровне прожиточного минимума будет означать высокий коэффициент замещения (например, в настоящее время наибольший коэффициент замещения у работников сельского хозяйства, что отнюдь не означает высокий уровень социальной защиты данных слоев населения). При оценке уровня социальной защиты населения старших возрастов необходимо также принимать во внимание существующий высокий уровень поддержки в неденежной форме — бесплатное медицинское обслуживание, лекарственное обеспечение, транспортные и прочие льготы. Поэтому даже несмотря на nominalno высокую пенсию, для жителей сельской местности, «технически» не имеющих доступа к социальным льготам, уровень социальной поддержки за счет бюджетных средств гораздо ниже, чем для городских пенсионеров. У населения с высокой заработной платой, напротив, даже относительно высокая государственная пенсия сможет обеспечить лишь небольшой коэффициент замещения.

Следовательно, снижение коэффициента замещения (при существующей методике расчета) в среднесрочной перспективе может отражать не только старение

населения, но и рост его благосостояния. В краткосрочной перспективе (2009–2010 гг.) при снижении уровня оплаты труда и выполнении государством обязательств по выплате пенсии может наблюдаться рост коэффициента замещения, что, однако, не будет означать улучшения благосостояния пенсионеров.

Можно предположить, что в постиндустриальном обществе государственная пенсия будет направлена в большей мере не на замещение утраченного заработка, а на предотвращение бедности среди пожилого населения. При такой предпосылке дифференциация данного пособия в зависимости от полученного в период трудовой деятельности заработка может быть либо незначительной, либо просто отсутствовать. Отдельно необходимо рассматривать вопрос о степени охвата пожилого населения данным пособием. В случае если большинство населения не имеет иных источников существования, кроме государственной пенсии, предпочтителен 100%-й охват населения данным пособием. В противном случае пособие может выплачиваться лишь беднейшим слоям населения для доведения уровня их доходов до прожиточного минимума или иного гарантированного минимума.

Таким образом, в долгосрочной перспективе основной задачей системы государственного пенсионного обеспечения, вероятно, во все большей мере будет становиться борьба с бедностью в пенсионном возрасте. Уже в краткосрочной перспективе необходимо решить задачу установления минимальной пенсии на уровне не ниже прожиточного минимума для пенсионеров, в среднесрочном периоде пенсия должна быть не меньше уровня, обеспечивающего основные потребности пенсионера, — 2–2,5 прожиточного минимума или так называемого воспроизводственного минимального потребительского бюджета пенсионера.

Решение задачи роста благосостояния пожилого населения — повышения соотношения доходов, получаемых до выхода на пенсию и после выхода на пенсию, — может стимулироваться государством (обеспечение низкой инфляции, программа софинансирования пенсий, обеспечение стабильности банковской системы, прозрачности фондового рынка и т.д.), но в основном ее должны решать граждане (особенно обеспеченные) самостоятельно.

Исходя из сказанного постановка социально-политической цели, заключающейся в увеличении коэффициента замещения до уровня 40–50%, представляет весьма дискуссионной, поскольку игнорирует не только объективные негативные (старение населения), но и позитивные (ускоренный рост заработной платы) сдвиги в экономике. Поэтому в дальнейших расчетах мы считаем величину коэффициента замещения в 30% социально приемлемой, притом что для бедных слоев эта величина должна быть существенно больше, а для обеспеченных слоев — существенно меньше.

Краткосрочный период

Представляется, что до начала устойчивого подъема в российской экономике не следует осуществлять никакие меры, приводящие к увеличению налоговой нагрузки на заработную плату. В связи с этим в 2010 г. предлагается ограничиться умеренной индексацией шкалы ЕСН, выводящей эффективную ставку ЕСН на уровень 2008 г.

Так как возможности государства по финансированию пенсионной системы в ближайшие годы будут существенно ограничены, то в области расходов пенсионной системы целесообразно сконцентрировать ресурсы на наиболее важном направлении. С нашей точки зрения, приоритетом в сфере пенсионного обеспече-

ния в ближайшие годы является ликвидация бедности среди пенсионеров, т.е. доведение уровня базовой части пенсии до прожиточного минимума пенсионера. Достижение данной цели потребует значительных финансовых ресурсов (около 0,45% ВВП в 2010 г.)¹. Поэтому от осуществления иных мер по повышению пенсионного обеспечения (в частности, от валоризации пенсионных прав лиц старших возрастов) в ближайшие годы необходимо отказаться.

Среднесрочный период

В среднесрочном периоде с выходом российской экономики из кризиса следует осуществить индексацию шкалы ЕСН, обеспечивающую величину эффективной ставки налога на уровне 2005 г. После этого следует осуществлять ежегодную индексацию шкалы ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы или по темпам инфляции. При индексации шкалы тарифа на ожидаемые темпы роста заработной платы возможно предусмотреть механизм последующей коррекции шкалы в случае, если фактический темп роста заработной платы отличался от прогнозного. Следует отметить, что данная коррекция возможна лишь с двухлетним опозданием (установление на будущий год индексации исходя из данных за прошедший год).

Как показывают приведенные выше расчеты, само по себе изменение ставки ЕСН не способно сбалансировать пенсионную систему. Даже при установлении крайне высокого тарифа взносов на обязательное пенсионное страхование не удается достичь сбалансированности пенсионной системы. Следовательно, при реформировании шкалы ЕСН необходимо руководствоваться следующими соображениями: максимизировать сумму налоговых сборов при минимизации искажений в экономике. Применение такой логики налагает жесткие ограничения на возможность дальнейшего повышения ставки ЕСН. С учетом этого рассмотрим два варианта реформирования шкалы ЕСН.

1. Постепенная индексация шкалы ЕСН, с тем чтобы в течение 5 лет (к 2015 г.) повысить эффективную ставку ЕСН до уровня 2005 г. Этот вариант является некоторой модификацией первоначального предложения Минфина России. Он позволяет обеспечить постепенное увеличение налоговой нагрузки только до того уровня, который имел место при снижении ставки ЕСН, принятом в 2004 г. Кроме того, он обеспечивает стабильность законодательства о ЕСН.

Однако данный вариант может быть подвергнут критике за создание дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения. Если создание таких обязательств признается нежелательным, то при данном устройстве шкалы ЕСН следует изменить пропорции отчислений на финансирование базовой (солидарной) пенсии и пенсии, отражающейся на индивидуальных лицевых счетах. Изменение этих пропорций является, на наш взгляд более значимым для пенсионной системы, чем пересмотр шкалы ЕСН.

2. Установление двухступенчатой шкалы ЕСН. В большинстве развитых стран используется двухступенчатая (а не трехступенчатая) шкала для социальных взно-

¹ В результате ускоренной индексации базовой части пенсии с 1 декабря 2009 г. при доведении размера социальной пенсии до прожиточного минимума пенсионера дополнительные расходы на базовую часть пенсии в 2010 г. составят не менее 185 млрд руб., что соответствует 0,38% ВВП, дополнительные расходы на финансирование социальных пенсий (за счет федерального бюджета) в 2010 г. составят не менее 22 млрд руб. (0,05% ВВП).

сов. Предлагаемый нами для российских условий вариант шкалы представлен в табл. 12.

Таблица 12

**Предлагаемая система финансирования
пенсионной системы на 2010 г.**

Налоговая база, тыс. руб.	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Солидарный тариф (или финан- сирование базовой части пенсии), %	Страховой тариф, всего, %	Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН), %			
	на финансирование страховой части пенсии, %		на финансирование накопительной части пенсии, %							
	для лиц 1966 года рождения и старше	для лиц 1967 года рождения и моложе	для лиц 1966 года рождения и старше	для лиц 1967 года рождения и моложе						
До 200% от средне- российской за- работной платы (600 руб. в 2010 г.)	14	8	0	6	2	16	22			
Свыше 600	0				5	5	5			

* В случае отсутствия дополнительного финансирования ускоренного перехода к накопительной пенсионной системе.

Этот вариант имеет следующие достоинства:

- увеличивается финансирование страховой и накопительной частей пенсии (на 0,52% ВВП в 2010 г. по сравнению с инерционным сценарием, предполагающим отсутствие каких-либо изменений в ЕСН) за счет того, что базовая часть пенсии целиком финансируется из федерального бюджета. Это позволяет несколько повысить пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- эффективная ставка ЕСН устанавливается на уровне 19%, налоговое бремя не увеличивается (в 2010 г. поступления ЕСН не меняются по сравнению с инерционным сценарием, предусматривающим отсутствие изменений действующего законодательства), но за счет ежегодной индексации шкалы дальнейшего снижения эффективной ставки не происходит;
- снижается базовая ставка ЕСН, т.е. уменьшается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и конкурентоспособности российской экономики. Снижение базовой ставки ЕСН позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;
- снижение базовой ставки налога при некотором повышении уровня налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от уклонения от ЕСН путем выплаты заработной платы высокооплачиваемым работникам с последующим перераспределением «в конвертах» остальным сотрудникам;
- установленный порог отчисления для страховой и накопительной частей пенсии в размере 200% от средней заработной платы обеспечивает большую территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в регионах, где заработка плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем данный вариант не

создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.

Недостатком данного варианта является увеличение дефицита по базовой части пенсии, который должен финансироваться из федерального бюджета. При сохранении размера выплат по базовой части пенсии в процентах к ВВП на уровне 2007 г. из федерального бюджета необходимо профинансировать выплату базовой пенсии в размере 1,35% ВВП (в 2007 г. на эти цели из федерального бюджета помимо средств ЕСН тратилось 0,6% ВВП).

Следует также отметить, что предлагаемый вариант шкалы ЕСН в меньшей степени соответствует зарубежной практике, чем вариант Минздравсоцразвития России: в большинстве стран ОЭСР (за исключением США и Франции) с заработной платы, превышающей определенный порог, обязательные страховые платежи не взимаются. Однако необходимо принять во внимание, что в большинстве стран ОЭСР используется прогрессивная шкала подоходного налога, тогда как в России — плоская шкала НДФЛ. Поэтому для сбалансированного обложения доходов населения желательно взимать с высокой заработной платы «солидарный» взнос, который бы не влиял на величину пенсионных прав высокообеспеченных слоев населения¹.

Привлечение дополнительных доходов в пенсионную систему. В среднесрочном периоде помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН надо привлечь дополнительные финансовые ресурсы в пенсионную систему.

В периоды благоприятной конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей следует продолжать политику накопления сырьевой ренты в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. При этом, учитывая приоритетность задачи построения сбалансированной пенсионной системы, целесообразно пересмотреть принципы функционирования этих фондов, с тем чтобы сбереженные средства в значительной пропорции направлялись на формирование активов пенсионного фонда и использовались для формирования накопительных пенсионных счетов всех граждан, в том числе уже вышедших на пенсию².

В дополнение к возможности использования рентных доходов от экспорта сырья и энергоносителей при обсуждении вопроса о сбалансированности пенсионной системы речь должна идти о приватизации государственного имущества. Такой подход является привлекательной альтернативой повышению налогового бремени. Происшедшее в последние годы существенное увеличение масштабов государственного сектора экономики, усиленное процессами огосударствления, связанными с финансовой поддержкой предприятий в период кризиса, не только создает предпосылки будущей масштабной приватизации, но и усиливает ее объективную необходимость. Постепенная приватизация и вовлечение в рыночный оборот государственных активов, не связанных непосредственно с исполнением ключевых государственных функций, является экономически целесообразной мерой и приведет к общему росту эффективности экономики.

По нашим расчетам, рыночная оценка государственных пакетов акций, имущества государственных унитарных предприятий, земельных ресурсов, подлежа-

¹ Подобное решение можно принять с учетом допущения о том, что возможности высокооплачиваемых работников самостоятельно обеспечить накопление будущей пенсии гораздо выше аналогичных возможностей низкооплачиваемых работников.

² Подробнее см.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007 / ИЭПП. М.: Дело, 2008. С. 1204—1208.

ящих приватизации, и пр. составит в посткризисный период более 50% ВВП¹. Разумеется, период приватизации не может быть коротким, более того, Пенсионному фонду следует передавать не средства от приватизации государственной собственности, а сами активы, принадлежащие государству, с тем чтобы Пенсионный фонд (через соответствующие управляющие компании) мог как получать доходы от использования переданной собственности, так и приватизировать ее в зависимости от имеющихся потребностей в финансировании.

Масштабная передача государственных активов в пенсионную систему с их последующей постепенной продажей для целей финансирования пенсий представляет собой принципиально новую модель справедливой и потенциально популярной приватизации в интересах подавляющего большинства населения. Такая политика может способствовать укреплению доверия к институтам частной собственности в российском обществе.

Привлечение средств федерального бюджета. Расчеты показывают, что в среднесрочной перспективе с учетом рассмотренных мер по умеренному повышению ЕСН конъюнктурных доходов бюджета в периоды высоких цен на энергоносители и сырье, а также доходов от государственной собственности не хватит для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Это определяет необходимость покрытия соответствующего дефицита за счет общих доходов государственного бюджета. Если таких доходов при неизменном налоговом законодательстве будет не хватать и встанет вопрос о повышении налогового бремени, то выбор между единым социальным налогом, налогом на доходы физических лиц, налогом на прибыль и НДС, на наш взгляд, целесообразно осуществить в пользу последнего. Такое решение обусловливается следующими причинами:

- во-первых, база НДС существенно шире, чем база ЕСН и других налогов. Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение ЕСН (особенно это относится к рынку труда);
- во-вторых, повышение НДС сможет решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение ЕСН. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от колебаний цены на нефть) в поступлениях по НДС меньше, чем в поступлениях по ЕСН;
- в-третьих, повышение НДС в отличие от повышения ЕСН окажет меньшее влияние на конкурентоспособность российской экономики. ЕСН — это налог на заработную плату, который частично перелагается в цену товара. Следовательно, повышение ЕСН отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров, особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, является налогом на внутреннее потребление, облагая таким образом импорт и освобождая экспорт.

Выбор между повышением НДС и ЕСН, как показывает опыт ФРГ, решается в пользу повышения НДС. Так, в Германии были снижены ставки налога на прибыль организаций и социального налога при одновременном повышении налога на добавленную стоимость с 16 до 19%². Снижая налоги на труд и капитал, прави-

¹ Подробнее см.: Дмитриев М., Дробышевский С., Михайлов Л., Омельчук Т., Сычева Л. Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы? // Экономическая политика. 2008. № 3.

² Botman D., Danninger S. Tax Reform and Debt Sustainability in Germany: An Assessment Using the Global Fiscal Model // IMF Working Paper. 2007. N WP/07/46. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf>

тельство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить отток инвестиций в страны Восточной Европы), повысить занятость населения и улучшить платежный баланс. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортёры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их затрагивает в меньшей мере (НДС при экспорте возмещается).

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный запас повышения ставки НДС (в отличие от ЕСН, чья базовая ставка достаточно высока). Во-первых, существует льготная 10%-я ставка НДС, которая может быть отменена для повышения не только доходов бюджета, но и нейтральности налоговой системы. Во-вторых, существуют возможности для снижения уклонения от НДС как легальными (например, путем применения специальных налоговых режимов), так и нелегальными способами (главным образом путем концентрации добавленной стоимости в короткоживущих предприятиях, исчезающих, не выполнив своих обязательств перед бюджетом).

Долгосрочный период

Обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы России, согласно мнению многих специалистов¹, невозможно без повышения пенсионного возраста. Это решение позволяет добиться увеличения коэффициента замещения без чрезмерного, а следовательно, вряд ли реализуемого повышения налогового бремени.

Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста оно должно быть постепенным и коснуться лишь сравнительно молодых людей. Оптимальным видится постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин моложе 50 лет и для женщин моложе 45 лет (т.е. для тех категорий граждан, которым осталось еще 10 лет до выхода на пенсию по действующему законодательству). При этом должна обеспечиваться постепенность увеличения возраста выхода на пенсию (для мужчин, например, на 3 месяца в год, для женщин — на 6 месяцев в год).

Эффект от данной реформы для бюджетной системы скажется через 10 лет — в 2020 г. и будет нарастать к 2040 г., когда возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин достигнет 65 лет. По нашим прогнозам, именно период 2020—2030 гг. будет наиболее сложным для пенсионной системы из-за того, что демографическая ситуация (соотношение численности получателей пенсионных выплат к плательщикам взносов) будет постоянно ухудшаться², а величина накопительной составляющей в пенсионных выплатах в данный период будет еще несущественной для поддержания коэффициента замещения на социально приемлемом уровне.

Дополнительной мерой является стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию главным образом для тех возрастных групп, которые не затронет в полной мере принудительное повышение пенсионного возраста. Для данной ка-

¹ См.: Гурвич Е.Т. Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8; Малева Т.М., Синявская О.В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы: Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.

² При этом ожидаемая продолжительность жизни вырастет к 2020 г. с нынешних 67 лет до 72—75 лет согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, подготовленной Минэкономразвития России.

тегории граждан возможно значительное повышение пенсионного обеспечения в обмен на выход на пенсию в более позднем возрасте. Это должно сопровождаться мерами по созданию рабочих мест для людей пенсионного и предпенсионного возраста. Целесообразно рассмотреть возможность индексации пенсий для старших поколений более быстрыми темпами, чем средние темпы индексации.

На рис. 3 представлены расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 гг. при предлагаемом варианте изменения возраста выхода на пенсию по сравнению с сохранением существующих правил.

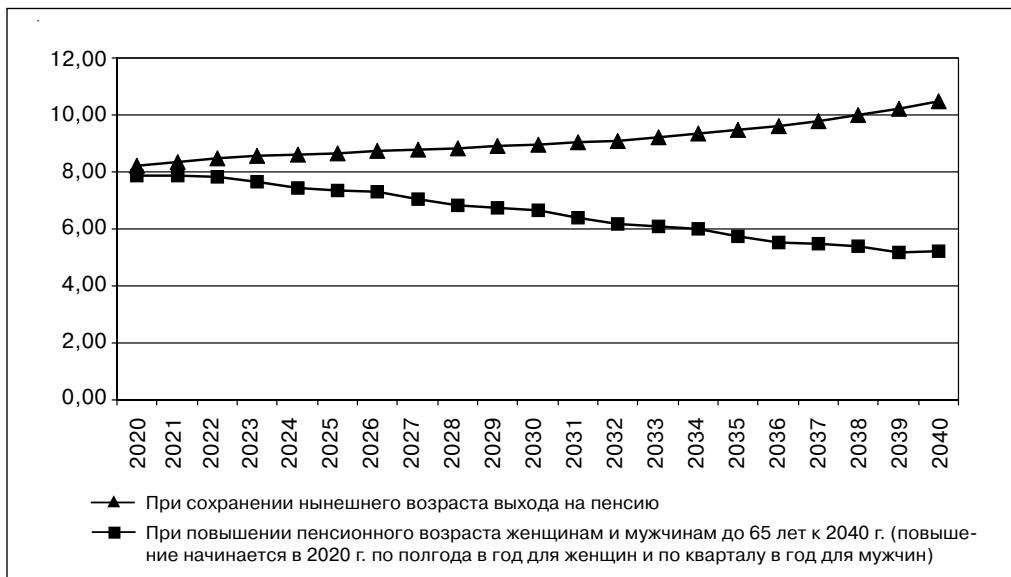


Рис. 3. Расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 гг., % ВВП¹

Из представленных на рис. 3 данных видно, что при повышении пенсионного возраста к 2040 г. удастся снизить расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% с 10,5 % ВВП до 5,5% ВВП.

Повышение пенсионного возраста способно решить проблему к 2020—2030 гг. Однако данное решение необходимо принять именно сейчас, чтобы граждане и пенсионная система страны смогли адаптироваться к новым условиям. Сейчас повышение пенсионного возраста до 65 лет для тех, кто моложе 30, политически достаточно безболезненно, повышение же пенсионного возраста потом, когда данному поколению будет около 50, может спровоцировать серьезный политический кризис.

¹ Представленная оценка не учитывает как факторы, ослабляющие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (рост инвалидности и безработицы среди старших предпенсионных возрастов), так и факторы, усиливающие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (заложенный в расчетах инерционный демографический прогноз игнорирует возможность снижения смертности мужчин в трудоспособном возрасте и существенное увеличение продолжительности жизни, которые приведут к большему росту численности пенсионных и предпенсионных когорт населения, чем учитывается в наших расчетах).