

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая вниманию читателей книга является продолжением опубликованной в 1998 году работы «Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997 гг.», которая вышла из печати в августе–сентябре 1998 года. Ее публикация совпала с пиком финансового кризиса, во многом определившего пути дальнейшего развития России. Как стало понятно позднее, именно 1998 год подвел черту под первым этапом посткоммунистической трансформации – этапом создания макроэкономических и институциональных предпосылок для возобновления экономического роста. Отсюда следуют задачи и предмет исследования данной книги. Первая книга была посвящена анализу теоретических и практических проблем макроэкономического кризиса, преодоление которого рассматривалось как фундаментальная предпосылка восстановления экономического роста. Теперь речь пойдет собственно о начавшемся этапе экономического роста в России начала XXI века.

Суть первого этапа состояла в создании социально-экономических основ режима рыночной демократии. Именно этот мандат получили политики, пришедшие к управлению страной после поражения консервативного путча в августе 1991 года, и именно эта задача являлась центральной при проведении политических и экономических преобразований. В области экономической создание основ рыночной демократии означало, прежде всего, обеспечение макроэкономической стабилизации и создание базовых институтов, обеспечивающих функционирование данной системы.

Решение этих задач в России 1990-х годов было беспрецедентно сложным даже в сравнении с другими странами, освобождавшимися от пут коммунистической эпохи. И сложность эта была связана отнюдь не с национально-культурной или исторической уникальностью страны – в конце концов, все страны по-своему уникальны. Главная проблема состояла в том, что Россия в конце XX века столкнулась не с одним, а с четырьмя разными, хотя и взаимосвязанными, кризисами, и задачи выхода из них стране приходилось решать одновременно.

Во-первых, страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелым структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 70-е годы. СССР, благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала неизбежной. Структурный кризис советской хозяйственной системы, который в полной мере выразился в масштабном спаде уже российской экономики, стал проявлением тех же процессов, которые применительно к западным странам 70-х годов описывались термином «стагфляция»¹.

На протяжении 90-х годов проходили острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриальной экономики характеризовалось некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих структурных сдвигах и ростки новой, постиндустриальной структуры. Несмотря на глубокий спад производства, в 1990-е годы бурно росли отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность, прогрессивные сдвиги происходили и происходят в структуре выпускаемой продукции химической

¹ Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей (см.: *Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy. Amsterdam: Rodopi, 1993; Rosser J.B., Rosser M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collaps of Soviet-Block Socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. № 2).*

промышленности и металлургии, заметно увеличивается количество организаций образования, число вовлеченных в вузовское и послевузовское образование.

Во-вторых, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Это был поистине уникальный эксперимент. Никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударственной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальных масштабах. Однако этот переход не был чем-то специфическим для России. Одновременно с ней посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем Россия не была первопроходцем: ряд стран начали этот переход на два-три года раньше, что давало постсоветским республикам возможность опираться на определенный, хотя и не очень богатый опыт.

В-третьих, Россия столкнулась с масштабным макроэкономическим кризисом, ставшим результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 80-х годов), что привело к развалу бюджетной и денежной системы, к исключительно высоким темпам инфляции, к падению производства. Впрочем, макроэкономический кризис и пути борьбы с ним были уже хорошо изучены к концу XX столетия. В послевоенный период схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела определенный позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 годах).

Наконец, *в-четвертых*, экономико-политические, макроэкономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 80–90-х годов, осуществлялись в условиях полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к гораздо более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований был уникален среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно нов в европейской истории².

Таким образом, развитие России последнего десятилетия было, действительно, весьма специфично. Однако специфика эта предопределялась не столько факторами культурно-исторического характера, сколько самим фактом одновременного протекания четырех обозначенных выше процессов. 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 их переплетение создавало те своеобразные процессы, которые обуславливали специфику российской трансформации и ставили в тупик многих исследователей посткоммунизма.

Переплетение названных кризисов определяло не только уникальность, но и особую сложность реформ. Если во всех известных случаях политика финансовой стабилизации могла опираться на существующие институты рыночной экономики (пусть не всегда эффективные, но *существующие*), то в России стабилизация и формирование рыночных

² Вопрос о революционном характере посткоммунистической трансформации в России рассмотрен нами во Введении к «Экономике переходного периода...» (с. 9–36). Более подробный анализ этой проблемы см. в: *Стародубровская И., Мау В. Великие революции от Кромвеля до Путина. М., 2001.*

институтов шли практически параллельно. Естественно, это значительно осложняло реформы, затягивало их во времени. А характерное для революционной эпохи отсутствие собственно *государства* (политических институтов, включая систему правопорядка, обеспечение выполнения законов и т.п.) не позволяло «подождать» с осуществлением либерализационных мероприятий.

Российских реформаторов нередко упрекали в увлечении финансовой (или стабилизационной) политикой в ущерб институциональным реформам³. Это несправедливо, поскольку как раз институциональным реформам уделялось повышенное внимание с самого начала посткоммунистических преобразований. Просто институты, которые необходимо было создать в России, воспринимались западными аналитиками как нечто данное, вечно существующее. Между тем, за 1990-е годы в России были созданы фундаментальные институты, без которых не может существовать рыночная экономика: демократическая конституционная система, институт частной собственности, свободное ценообразование, конкурентная среда, финансовые рынки, банковский сектор, рынок труда и многое другое. Разумеется, функционирование этих институтов, их эффективность и надежность могут вызывать и вызывают острую критику, особенно сторонних наблюдателей. Однако проблема состоит в том, что всех этих институтов ранее не было – причем их не было не только на практике, но и в исторической памяти народа (в отличие, скажем, от ситуации в странах Центральной и Восточной Европы).

По мере формирования новых институтов удавалось шаг за шагом решать и другие экономические задачи, прежде всего стабилизационные. С этих позиций можно увидеть внутреннюю логику макроэкономической стабилизации. Как известно, в России решение этой задачи заняло примерно девятилетний период (1991–1999) и прошло несколько этапов. В 1992 году была осуществлена либерализация цен, которая позволила перевести инфляцию из скрытой формы (тотальный товарный дефицит) в открытую и создать тем самым исходную предпосылку для стабилизации. Этот акт не требовал иных институтов, кроме реформаторского настроения правительства и готовности общества платить высокую цену за преодоление «товарного голода». Однако последовавшая за этим попытка макроэкономической стабилизации провалилась – в стране для этого не существовало еще ни социальных, ни политических предпосылок. Далее последовала денежная стабилизация (1995 год), для которой потребовалось принятие новой Конституции, разорвавшей связь Центрального банка с популистским депутатским корпусом. Независимость денежных властей в совокупности со стабилизационным курсом Правительства позволили стабилизировать рубль. Однако и это еще не была стабилизация. Постоянный конфликт исполнительной и законодательной власти не позволял сбалансировать бюджет. В то же время возникновение института внутреннего государственного долга (прежде всего, ГКО) позволило в течение некоторого времени обеспечивать стабильность рубля при слабости бюджета. Только постепенное преодоление революционного политического кризиса и формирование правительственного большинства в Думе позволили решить задачи макроэкономической стабилизации.

Острой критике подвергалась проведенная в России в первой половине 1990-х годов приватизация. Однако трудно оспаривать исключительно важную роль, которую сыграло упрочение института частной собственности для решения задач финансовой и политической стабилизации.

Результатом реформаторских усилий 1990-х годов стало то, что удалось в общих чертах преодолеть три из четырех перечисленных выше кризисов.

Прежде всего, *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался длительным по продолжительности (около десяти лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора

³ Наиболее именитым критиком является Дж. Стиглиц. См.: *Stiglitz J.E. Globalization and Its Discontents*. New York and London: W.W.Norton&Company, 2002. Chapter 5.

стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным. Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений.

Практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. Налицо восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 года показывал, что базовые ориентиры основных политических сил при всем различии между ними сближаются⁴. Возникает общая система базовых ценностей, которые уже не являются предметом политической борьбы. В частности, никто не ставит под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); никто не выступает с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью перенесения центра тяжести на проведение глубоких институциональных реформ. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различны, но различия эти уже не настолько глубоки, чтобы вести к разрушению политической стабильности. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность является важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного кризиса⁵.

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 жизни⁶. К концу 90-х годов в России были преодолены все три черты коммунизма: товарный дефицит был преодолен еще в 1992–1993 годах, а доля государственной собственности уже не превышает 25% от общего числа предприятий. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 90-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые

⁴ Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319; *Дмитриев М.* Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков // Вопросы экономики. 2000. № 1.

⁵ Высокая инфляция является не только экономическим, но и политическим индикатором. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить набор мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп интересов, заинтересованных в слабой денежной и бюджетной политики. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, т.е. является одним из важнейших критериев политической стабилизации.

⁶ Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: *Бруцкус Б.Д.* Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1–3; *Новожилев 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 называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Сочинения. Т. 16. М., 1997).

продолжают стоять перед Россией и которые делают ее уязвимой перед угрозой внешних шоков, не являются, строго говоря, наследием коммунистической системы. Все это – результаты развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими вызовами.

Словом, за 1990-е годы была практически полностью реализована первоначальная программа экономических реформ, сформулированная правительством Е. Гайдара в 1992 году. Разные премьеры, далеко не всегда являясь политическими сторонниками первого посткоммунистического правительства России, так или иначе должны были следовать заложенному тогда экономическому курсу. Курсу, который отвечал на стратегические вызовы, стоявшие перед страной.

А доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существо происходящей ныне трансформации и основные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия.

* * *

С позиций практической политики проблема постиндустриальной трансформации России выглядит прежде всего как проблема *консолидации экономического роста*. Возобновление роста стало результатом взаимодействия совокупности факторов. Для его объяснения недостаточно указывать лишь на масштабную девальвацию (стимулировавшую импортозамещение) и рост цен на основные продукты российского экспорта. При всей их важности не следует забывать, что в первой половине 1990-х годов страна уже проходила через период низкого реального курса рубля (в 1992–1994 годах) и высоких цен на нефть. Тем не менее, в тот период реформы сопровождались значительным экономическим спадом, а рост 1997 года был невысоким и неустойчивым.

Помимо девальвации и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, следует отметить ряд фундаментальных факторов, обусловивших экономический рост.

Во-первых, осуществление и завершение программы первого этапа экономических реформ (программы 1992 года). Более того, сам факт, что в реализации программы либеральных реформ на заключительной этапе приняло участие левое правительство (Е. Примаков, 1998-1999 гг.), свидетельствовал о практической безальтернативности избранного экономико-политического курса и способствовал политической стабилизации.

Во-вторых, за семь лет посткоммунистических реформ сформировались институциональные предпосылки для восстановления роста. Благодаря проведенной приватизации и накопленному опыту функционирования институтов рыночной экономики в стране появились самостоятельные производители, которые были готовы воспользоваться благоприятной экономической конъюнктурой для развертывания производства. Если в 1992–1993 годах, несмотря на низкий реальный курс рубля, все попытки ужесточения бюджетной и денежной политики приводили к усилению спада и нарастанию неплатежей, то теперь ситуация радикальным образом изменилась. Девальвация, сопровождаемая макроэкономической стабилизацией, дала мощный импульс товаропроизводителям. Тем самым приватизация как центральный элемент институциональных реформ стала приносить свои плоды.

В-третьих, рост был связан с восстановлением институтов государственной власти, которые в начале 1990-х годов находились в глубоком кризисе. Наличие необходимого минимума политических институтов делало ситуацию более предсказуемой, а экономические решения более осмысленными.

В настоящее время тема экономического роста является одной из самых дискуссионных. Ее не обходят вниманием экономисты, политики, журналисты. Все – от

студента до Президента – активно высказываются на тему о характере экономического роста в современной России и перспективах его устойчивости. У каждого есть свои рецепты экономического роста – от очень простых до очень сложных. На ее разрешение нацелена Стратегическая программа, разработанная в 2000 году под руководством Г. Грефа и ориентированная примерно на десятилетнюю перспективу.

Уже во время ее написания было ясно, что страна должна будет пройти по крайней мере через два этапа экономического роста: восстановительный и инвестиционный. Восстановительный рост является результатом общей экономической и политической стабилизации и предполагает вовлечение в производство существующих, но не использовавшихся в условиях кризиса, факторов производства (оборудования и рабочей силы). Завершение этого этапа связано с падением темпов роста и началом структурной перестройки экономики. Второй этап предполагает рост на основе новых инвестиций, повышения производительности труда и должен сопровождаться интенсивным структурным обновлением.

В 2002–2003 годах явно обозначилось исчерпание первой модели и возможность перехода ко второй: темпы экономического роста, оставаясь достаточно высокими (6% в среднем за три года), на протяжении 2000–2002 годов неуклонно снижались. Однако в 2003 году наметился перелом, что проявилось сразу по нескольким параметрам. Во-первых, за первое полугодие 2003 года ВВП составил 5,3% против 4,5 в 2002 году. Во-вторых, резко возросла инвестиционная активность – рост инвестиций составил почти 12%. В-третьих, изменения динамики спроса на рабочую силу отражают начало структурной перестройки экономики.

Главный вопрос теперь: какая экономическая политика в России может наилучшим образом обеспечить условия для этого роста? В экономических дискуссиях отчетливо прослеживаются четыре подхода к решению этой задачи.

Во-первых, этатистская (или дирижистская) модель, в соответствии с которой государство является основным хозяйственным субъектом и потому только оно может взять на себя ответственность за инвестиционный процесс. Здесь предполагается максимальная концентрация финансовых ресурсов в руках государства (прежде всего природной ренты и экспортной выручки) и перераспределение их в отрасли, относимые к «национальным приоритетам». Не менее важен в этой модели протекционизм – как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Такая модель предполагает проведение активной *промышленной политики* в традиционном (отраслевом) смысле. В качестве основных аргументов против такого подхода использовались следующие соображения: государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений (оно может сконцентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности использованы они будут не самым эффективным образом); этот подход противоречит федералистским основам построения России, поскольку предполагает концентрацию распоряжения ресурсами в одном центре; он плохо совместим с демократией и обеспечением прав собственности; он совсем не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой практически невозможно четко выделить приоритеты на сколько-нибудь продолжительный период времени, вместо чего на передний план выдвигается обеспечение стабильности прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Во-вторых, повышение роли конгломератов – финансово-промышленных групп (ФПГ). Предполагается, что они обеспечивают как концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), так и снижение транзакционных издержек благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций, экспортоориентированных и импортозамещающих производств. Опасность этих групп – в получении ими мощного политического влияния, что позволяет их владельцам навязывать собственные (корпоративные) интересы в качестве национальных. Соответственно, перед правительством встает задача использовать преимущества ФПГ и нейтрализовать их

недостатки. Последнее прежде всего связано с необходимостью максимальной активизации усилий по присоединению к Всемирной торговой организации (как источника противодействия монополистическим тенденциям внутри страны) и активизации антимонопольной политики.

В-третьих, подход, предполагающий сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа институтов формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития. Повышение эффективности бюджетных расходов способствует преодолению зависимости России от колебаний мировой экономической конъюнктуры (влиянием высокой мировой конъюнктуры на товары российского экспорта), снижает долговую нагрузку на экономику и одновременно является важной предпосылкой улучшения предпринимательского климата, активизации структурных реформ.

В-четвертых, рост, основанный на стимулировании предпринимательской деятельности, на активной политике государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

В экономико-политической системе России начала XXI века именно институциональные реформы будут играть центральную роль в решении задач консолидации экономического роста в России. Они составили суть Стратегической программы 2000 года, которая и была ориентирована на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

Анализу этих проблем и посвящена данная книга.

* * *

Структура книги отражает стремление авторов дать комплексный анализ процессов, обеспечивших экономический рост в России 1999–2003 годов.

Первая часть посвящена экономико-политическим предпосылкам и процессам макроэкономической стабилизации. Именно политическая стабилизация стала основой стабилизации макроэкономической, на основе которой и произошел переход от спада к росту.

Во *второй части* рассматривается создание институциональных и правовых предпосылок экономического развития России после завершения посткоммунистического кризиса. Основное внимание уделено новациям в области финансовой и денежной политики. Именно в обеспечении профицитности бюджета и в резком упрощении налоговой системы правительству России удалось добиться наиболее впечатляющих результатов.

Трансформации отношений собственности посвящена *третья часть* книги. Политическая и макроэкономическая стабилизация создают, наконец, базовые предпосылки для достижения главной цели приватизации – прихода эффективного собственника. Это длительный и непростой процесс, протекание которого зависит от большого числа факторов экономического, политического и социального характера. От власти требуется проведение очень осторожной и в то же время настойчивой политики по формированию правовой среды, благоприятной для нового собственника.

В *четвертой части* анализируется реальный сектор российской экономики. Наиболее подробно рассматриваются процессы, происходящие в секторах промышленности и сельского хозяйства, инновационная и внешнеэкономическая политика.

Вопросам развития социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства посвящена *пятая часть*.

В *Заключении* обсуждаются особенности современного экономического роста в России, рассматриваются характер восстановительного экономического роста, а также факторы, которые будут оказывать долгосрочное воздействие на социально-экономическое развитие.