

**Часть II**  
**Экономическая политика России в начале новой фазы**  
**постсоциалистических реформ**

## Глава 4. Послекризисная политическая и экономическая стабилизация

Главной отличительной чертой конца 1999 г. и 2000 г. был переход к стабильному и предсказуемому экономическому и политическому развитию России. Последняя неожиданность года 1999 – досрочная отставка Б.Ельцина в канун Нового 2000 г. – стала одновременно и исходным пунктом для формирования системы устойчивых отношений между основными участниками политической жизни. А это, в свою очередь, оказалось важнейшим фактором стабильности экономической.

Подобное развитие событий подтверждает выводы предшествующих глав о политической природе российского экономического кризиса. Основным источником экономической нестабильности 90-х гг. был перманентный политический кризис, неспособность ведущих политических сил и групп интересов договориться друг с другом относительно базовых принципов и ориентиров развития страны. При всей важности и сложности проблем структурной адаптации старой советской системы к рыночным требованиям, при всей значимости внешних факторов и шоков, сама способность хозяйственных агентов адекватно реагировать на них в большой степени зависит от способности политической элиты создать соответствующие условия и институциональные рамки, понятные и устойчивые «правила игры» – и обеспечить их практическую реализацию.

### 4.1. Новая расстановка политических сил

Бесконфликтная отставка поддерживаемого думским большинством правительства Е.Примакова в мае 1999 г., провал попыток коммунистической фракции в Государственной думе начать процедуру импичмента Президента Ельцина, легкость утверждения Думой новых, предложенных Президентом премьеров (С.Степашина и В.Путина) уже обозначили новые реалии политической жизни. Впрочем, эти события могли, казалось бы, свидетельствовать лишь об изменении тактики оппозиционных партий, потерявших интерес к кремлевским интригам и решивших сосредоточиться на подготовке к более важным событиям – парламентским и президентским выборам.

Однако думская избирательная кампания продемонстрировала наличие более серьезных оснований для снижения накала конфликтов. Предвыборные документы ведущих политических сил продемонстрировали явное сближение позиций по основным вопросам социально-экономического развития, включая макроэкономическую политику, налогово-бюджетную политику, отношения собственности и др<sup>1</sup>.

*При всем различии подходов и предложений, думские партии оставались в парадигме рыночной экономики, и различия между ними вписывались в противоречия, естественные для позиций правой и левой частей политического спектра.*

У такого развития были объективные экономические основания. Одним из важных последствий финансового кризиса 1998 г. и резкой девальвации рубля стало преодоление конфликта между экспортными секторами российской экономики и отраслями потенциального импортозамещения. Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура способствовала экспорту, а низкий валютный курс рубля защищал позиции российских товаропроизводителей на внутреннем рынке, оказывал

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1999. С. 313–319.

стимулирующее воздействие на их развитие. Конфликт, казавшийся в середине 90-х гг. непреодолимым и представлявший наиболее серьезную опасность для стабильности экономических и политических институтов посткоммунистической России, практически перестал существовать. И это не могло не отразиться на позициях политических сил, которые выражали интересы соответствующих экономических групп.

Очередные парламентские выборы состоялись в декабре 1999 г. Их результатом стало формирование Государственной Думы с новой политической структурой. Представленные в ней политические партии и блоки могут быть разбиты на три сектора: во-первых, левые фракции, во-вторых, проправительственные, в третьих, – правые. В такой ситуации практически любое предложение Президента или Правительства должно получить поддержку в Думе: за него автоматически голосуют проправительственные фракции, а также либо правые, либо левые в зависимости от характера законопроекта. В подобных условиях правительственные предложения получают большинство голосов. Таким образом, впервые в новейшей российской истории сложился парламентский механизм, который принято определять как *«машину для голосования»*.

Это было продемонстрировано уже на первых заседаниях Государственной Думы в январе 2000 г., когда позиции в руководстве палаты были поделены левыми и правительственными фракциями практически без учета интересов правых и центристов. В тот момент возникли опасения, что подобного рода блок окажется устойчивым, отражающим политические предпочтения новой администрации. Но они оказались ошибочными: исполнительная власть формировала временные коалиции то с одними фракциями, то с другими, добиваясь принятия нужных ей результатов. Причем в этих коалициях просматривалась закономерность: по вопросам социально-экономической политики правительство опиралось на правоцентристские силы, а по вопросам «символического» характера – на левых<sup>2</sup>.

Подобное политическое маневрирование вполне естественно для режима, выходящего из длительного периода нестабильности. При этом заметно снижаются политические и финансовые издержки принятия законопроектов, поскольку в большинстве случаев нет необходимости идти на компромиссы, убеждая идеологических противников проголосовать за предлагаемый документ. Практически все могут голосовать в соответствии со своими идеологическими предпочтениями (если они имеются). Эта система создает благоприятные условия для принятия ответственных экономических решений, что продемонстрировали, например, голосования по Налоговому кодексу и особенно по бюджету на 2001 г. Произошло знаменательное событие: впервые за все посткоммунистические годы бюджет был принят без поддержки компартии и аграриев, т.е. как раз тех сил, за голоса которых прежде неоднократно приходилось платить макроэкономической стабильностью. В то же время, подобная ситуация несет в себе и потенциальную опасность, поскольку автоматически принимаемые решения могут становиться препятствием при изменении политической конъюнктуры или возникновении новых задач. Примером тому служит упомянутый выше компромисс, достигнутый между левыми и пропрезидентскими фракциями в январе 2000 г.: при формировании руководящих органов Государственной Думы все социальные комитеты были переданы в руки левых фракций (что резко затруднило работу над соответствующими законопроектами). Только в 2002 г. эта

---

<sup>2</sup> Впрочем, тесное сотрудничество законодателей с исполнительной властью пока не означает полной координированности их действий. В 2000 г. Президент 12 раз использовал право вето, причем все отклоненные законы должны были регулировать социально-экономическую сферу.

ситуация, явно неблагоприятная для эффективности парламентской деятельности, была преодолена.

Можно говорить о новом этапе и в развитии **федеративных отношений**, где также проявляется тенденция к стабилизации и упорядочению политических процессов. Основными характеристиками изменений здесь являются: во-первых, выравнивание условий функционирования политических институтов субъектов Федерации; во-вторых, усиление контроля федерального центра за ситуацией в регионах и формирование единых «правил игры»; в-третьих, более четкое разделение сфер ответственности уровней государственной власти. Политический кризис 90-х гг. привел к формированию «особых отношений» отдельных регионов с федеральным центром, когда политическая слабость центра заставляла его покупать политическую поддержку ценой отступления региональных властей от федерального законодательства, расширения их сферы компетенции нередко даже в нарушение Конституции РФ. Эта практика оформлялась принятием двусторонних соглашений («договоров о разграничении ответственности») между федеральным центром и регионами, возможность которых была закреплена даже в первой (т.е. неизменяемой) главе Конституции.

Шагом на пути формирования устойчивой экономико-политической системы явились усилия центральной власти по выравниванию условий хозяйствования в регионах. Речь идет не об абсолютном выравнивании, поскольку у регионов, в соответствии с их компетенцией, должны оставаться значительные возможности для конкуренции друг с другом за привлечение инвесторов, а о наличии у некоторых регионов более благоприятных условий, недоступных другим субъектам федерации. Прежде всего это касалось специальных налоговых режимов Татарии и Башкирии, которые могли оставлять у себя более высокую долю налоговых поступлений по сравнению с другими субъектами Федерации. Такая ситуация, еще недавно казавшаяся непреодолимой, была ликвидирована в марте 2000 г., причем официально сами руководители обеих республик выступили с инициативой о пересмотре своего особого статуса (**подробнее см. гл. 7**).

Общее упорядочение и стабилизация отношений между центром и регионами требовали проведения более глубоких политических реформ. Они и стали первой законодательной инициативой нового Президента, с которой он выступил в первый же месяц после своего вступления в должность. Были приняты конституционные законопроекты, которые изменяли порядок формирования Совета Федерации и давали президенту право смещать руководителей регионов и распускать их представительные органы власти в случае нарушения ими федерального законодательства. Такое изменение статуса региональной власти имело два важных потенциальных последствия. Во-первых, регионы побуждались к самостоятельным действиям по приведению своих нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством – множественность подобного рода актов делала практически невозможным их пересмотр только по инициативе сверху. Во-вторых, руководители регионов лишались парламентской неприкосновенности и могли отстраняться от должности за неисполнение решений федеральных органов, принятых в соответствии с их компетенцией.

Укреплению единства правового пространства должен был способствовать и институт представителей Президента в федеральных округах, сформированный одновременно с реформой верхней палаты вскоре после прихода к власти Президента Путина. Именно эта задача ставилась поначалу перед ними в качестве основной. Кроме того, представители Президента должны обеспечивать координацию деятельности федеральных органов власти в регионах, выводя их из-под контроля региональных властей. Последнее тоже было одной из серьезных политических и экономических

проблем 90-х гг., поскольку политически влиятельные местные руководители могли оказывать существенное воздействие на функционирование институтов, которые принципиально должны были находиться вне сферы их влияния (прежде всего суды, прокуратура, налоговые органы).

Наконец, большую активность стал проявлять и сам Президент, инициировавший отмену явно незаконных решений, принимавшихся властями ряда субъектов Федерации (Архангельской, Владимирской, Оренбургской, Воронежской, Тверской областей и др.). Это должно было демонстрировать решительный настрой федеральных властей на приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с общероссийской нормативной базой. Следует отметить, что большинство отмененных актов отражало стремление региональных властей вводить чрезмерные и противозаконные ограничения на предпринимательскую деятельность.

Принципиально важной является также реформа **бюджетных отношений центра и регионов**. Реформа взаимоотношений отношений центра и регионов сопровождалась действиями, призванными несколько смягчить радикальность принимаемых решений относительно отдельных представителей региональных властей. Изменение налогового статуса Татарии и Башкирии сопровождалось принятием специальных механизмов (программ), позволяющих им адаптироваться к сокращению остающихся в их распоряжении налоговых поступлений. Для этого федеральное Правительство обязалось на первом этапе возвращать в республики большую часть поступающих к нему финансовых ресурсов, а также принять специальные программы развития этих республик. Кроме того, были одобрены законодательные поправки, фактически продлевающие сроки полномочий ряда влиятельных региональных руководителей (включая президента Татарии) почти на десятилетие. Была принята мягкая процедура ротации Совета Федерации. Наконец, был создан Государственный совет из руководителей субъектов федерации, который должен был как-то смягчить потерю ими парламентского статуса.

Стабилизация привела к изменению роли **приватизации**, ее места в политической и экономической жизни страны. С одной стороны, приватизация потеряла свое значение в качестве важнейшего фактора обеспечения политической поддержки режима (имеется в виду та функция приватизации, которая была доминирующей на протяжении 1992–1997 гг.). С другой стороны, благоприятная экономическая конъюнктура, рост налоговых поступлений резко ослабили значимость фискальной функции приватизации, что было особенно важно в 1997–1998 гг. В результате появилась возможность усиления внимания к экономическим задачам приватизации, к осуществлению ее в целях повышения эффективности функционирования экономической системы. В 2000 г. проходили дискуссии о путях дальнейшего проведения приватизации, но в них элемент политической борьбы был уже практически незаметен.

Наконец, стабилизация привела к существенным подвижкам в структуре российской элиты, к изменению соотношения экономических и политических групп влияния, к изменению роли и статуса «олигархов». Характерной чертой 90-х гг. было прямое воздействие групп экономических интересов на исполнительную власть, без опосредования его политическими институтами (партией, парламентом), как это характерно для стабильных демократий. Теперь ситуация становилась иной. Политические институты приобретали самостоятельный вес и постепенно становились равноправными партнерами в диалоге с бизнесом – или даже начинали играть в этом диалоге ведущую роль. Отчасти это связано с общей тенденцией укрепления политической системы, однако у подобной трансформации существуют и серьезные макроэкономические основания.

Во второй половине 90-х гг. неспособность власти сбалансировать бюджет и необходимость постоянной подпитки его ресурсной части за счет ресурсов финансового рынка делали власть уязвимой перед лицом основных игроков этого рынка. Судьба Правительства, и даже устойчивость политической системы, зависели от положения на рынке ГКО, что на практике означало зависимость от действий нескольких владельцев крупнейших финансовых структур – прежде всего от их решения покупать или продавать ценные бумаги, что в определенных обстоятельствах могло привести к падению рубля, кабинета, а то и всей политической системы ельцинской России. Именно это и превращало их в так называемых олигархов. Зависимость от олигархов носила тем самым не субъективно-личностный, а институциональный характер, и с каждым новым дефицитным бюджетом усиливался реальный контроль олигархов над действиями власти.

Теперь всего этого не было: *сбалансированный бюджет покончил с зависимостью власти от бизнеса*, политическая роль банков существенно ослабла. Правительство, наконец, оказалось способным обещать только то, что оно реально может сделать, и потому исчезла необходимость делать долги. Тем самым у государства появилась свобода маневра. Социальная поддержка, разумеется, важна, однако теперь появилась возможность опираться на различные группы интересов, использовать противоречия между ними для стабилизации политической власти.

Новые политические условия означали начало нового этапа социально-экономического развития России, и тем самым создавали предпосылки для разработки новой программы социально-экономического развития страны.

#### **4.2. Стратегическая программа социально-экономического развития России**

Непосредственной причиной разработки новой стратегической программы развития и реформирования России стало формирование новой администрации во главе с В.Путиным. Однако, как видно из всего сказанного выше, были и более глубокие причины, которые связаны с реальным (а не только формальным) завершением первого этапа посткоммунистических реформ и появлением объективных и субъективных обстоятельств, свидетельствующих о начале новой фазы исторического развития страны.

Первая программа посткоммунистических преобразований была в общих чертах разработана в 1991–1992 гг. и отражала принципиальные намерения Правительства Б.Ельцина и Е.Гайдара по реформированию российской экономики. Основными целями этой программы были либерализация экономики (прежде всего цен и внешнеэкономической деятельности), макроэкономическая стабилизация (бюджетная и денежная), и, наконец, приватизация как важнейшая задача институциональной трансформации при формировании рыночной системы. Реализация этой программы заняла более продолжительный период времени, нежели изначально предполагалось, но все же к концу 90-х гг. цели программы были в основном достигнуты. Тем самым были созданы условия для перехода к следующему этапу посткоммунистического развития – этапу структурных и институциональных реформ, обеспечивающих стабильность экономического роста.

Политическая стабилизация, постепенное преодоление кризиса власти и консолидация власти, сближение позиций элитных групп по фундаментальным вопросам – все это сделало возможным начало дискуссии по долгосрочным проблемам развития страны. Началась разработка проекта «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.», получившей также название «программы Грефа» (по имени руководителя Центра стратегических разработок Г.Грефа, впоследствии – Министра

экономического развития и торговли РФ.). Она должна была задать принципиальные ориентиры социально-экономического развития России, определить базовые механизмы, которые обеспечивали бы рост российской экономики темпами, позволяющими сокращать отставание от развитых стран мира. Иначе говоря, программа должна была ориентировать на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

В содержательном отношении дискуссия развивалась вокруг четырех базовых направлений консолидации экономического роста.

*Дирижистская модель* основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) поддержку этих секторов. Сторонниками этой модели выступали как представители левых сил, так и ряд представителей действующих структур власти и связанных с ними экономистов. Данная модель основывается на этатистской идеологии, на вере в возможности государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в этой модели протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм. Таким образом, эта модель предполагает проведение активной «промышленной политики» в традиционном (отраслевом) значении этого слова.

*Развитие финансово-промышленных групп*, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также гарантируют снижение трансакционных издержек (благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций)<sup>3</sup>.

*Резкое сокращение бюджетной нагрузки* на экономику (реформа формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития<sup>4</sup>.

*Институциональные реформы*, нацеленные на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики 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.

Достоинством последней модели стоит считать неявное признание того факта, что сегодня возможности для роста лежат не только в увеличении инвестиций, предполагающем уменьшение текущего потребления, но и в реформе ряда институтов, позволяющей добиться роста при одновременном повышении текущего благосостояния. Или, другими словами, признание того факта, что разного рода административные барьеры не позволяют экономике в полной мере использовать уже имеющийся потенциал.

В рамках работы над новой Стратегической программой обсуждались все возможные варианты концепции, включая этатистский (и даже его т.н. мобилизационную разновидность). В этом проявился подход новой администрации, готовой рассматривать любые предложения и не отвергающей их по чисто

---

<sup>3</sup> См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики, 2002. № 4.

<sup>4</sup> См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики, 2002. № 9.

идеологическим или политическим основаниям<sup>4</sup>. Однако после рассмотрения этатистский подход был отвергнут по следующим причинам:

- государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений. Оно способно концентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности можно ожидать, что концентрировать не там, где это необходимо, использовать их не самым эффективным образом;

- этот подход противоречит федералистским основам построения России, поскольку предполагает решительную концентрацию распоряжения ресурсами в одном центре;

- и, наконец, он совсем не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой главное – стабильность прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Основная дискуссия развернулась между сторонниками третьего и четвертого подходов. И уже сам этот факт стал знаменательным событием в политической и экономической жизни посткоммунистической России. Дело в том, что оба эти подхода тесно взаимосвязаны и по сути своей являются либеральными. Формирование институциональной структуры предполагает определенное снижение бюджетной нагрузки на экономику, поскольку при таком условии экономическим агентам остается больше ресурсов для инвестиций. Сокращение же бюджетной нагрузки в качестве стержневой проблемы роста, в свою очередь, предполагает формирование институциональной среды, характерной для рыночной демократии (прежде всего гарантий прав собственности). На протяжении 90-х гг. различия между этими подходами были практически незаметны на политическом уровне, поскольку их представители были объединены в противостоянии этатистской (и популистской) альтернативе. И лишь примерно в 2000 г. размежевание в рамках либеральной модели стало для всех очевидным и вышло из области чисто экономической полемики в политическую сферу.

Само по себе начало этой полемики явилось показателем вступления российских экономических реформ в новую фазу. Центр экономико-политической полемики сместился в правую (либеральную) часть спектра, тогда как доктринальные установки левых все более вытеснялись из сферы реальной, практической дискуссии в область умозрительных построений.

Программа Грефа в основном была разработана в первой половине 2000 г. Принципиальной особенностью этого документа стала его политическая и идеологическая последовательность – впервые после программы 1992 г. В основе этого документа лежало формирование институциональных условий, стимулирующих предпринимательскую активность как основу для устойчивого экономического роста.

Стратегическая программа однозначно задала экономико-политические и идеологические ориентиры нового этапа развития. Развитие социально-экономической и политической жизни России должно было основываться на следующих основных принципах:

- укрепление демократической системы, основанной на Конституции 1993 г.;
- укрепление государства как источника стабильности и роста;
- развитие и укрепление либеральной экономической системы, предполагающей низкое налогообложение, сдерживание роли государства в хозяйственной жизни, ограничение его перераспределительной роли, и др.;
- формирование институтов, присущих современным рыночным демократиям Запада, как стратегическое направление институционального строительства (как в экономической, так и в политической сферах);



– достижение темпов экономического роста, обеспечивающих постепенное сближение России с наиболее развитыми в экономическом отношении странами мира.

Одобрение базовых подходов Стратегической программы В.Путиным в апреле 2000 г. означало принципиальный выбор в пользу предлагаемой данным документом экономико-политической модели. На основе этих принципов был разработан ряд конкретных мер, осуществлением которых и должно было заниматься Правительство на протяжении предстоящих нескольких лет. Эти меры затем периодически уточнялись и конкретизировались на основе соответствующих разработок Минэкономразвития и одобрялись Правительством. Полный текст программы не получил тогда официального оформления, однако она стала основой для подготовки более технологичных документов – программы мер на 18 месяцев, на 2001–2003 гг. и ряда проектов разрабатываемых правительством нормативных актов.

Такое развитие событий вполне естественно. Идеологически последовательный документ может дать основание перспективам политики не благодаря своему формальному утверждению, а в зависимости от того, насколько точно он отражает объективные тенденции развития социально-экономических процессов<sup>5</sup>. Формальное же утверждение предполагает многочисленные межведомственные согласования, что или существенно затягивает процесс, или привносит в документ непоследовательность. Последнее также неизбежно и вполне естественно в условиях реального политического процесса как результата взаимодействия различных групп интересов.

В центре внимания Стратегической программы стоял комплекс институциональных и структурных реформ, включая политические, при поддержании общей макроэкономической стабильности (прежде всего стабильности бюджетной и денежной политики). Если в идеологическом отношении программа Г.Грефа знаменовала собой следующий этап после программы Е.Гайдара 1992 г., то в содержательном плане она была непосредственно связана с программой Кабинета 1997 г. (правительства «молодых реформаторов»), последовательно изложенной в Президентском послании Федеральному Собранию в марте 1997 г.

Разумеется, было и очень существенное отличие от 1997 г. Тогда необходимость перехода к новой фазе посткоммунистических реформ была еще только намечена. Для ее практического воплощения не хватало двух важных обстоятельств. С одной стороны, задачи макроэкономической стабилизации еще не были решены в полной мере, что прежде всего проявлялось в сохранении глубокого бюджетного кризиса. С другой стороны, страна еще не обрела политической стабильности, что подрывало в принципе базу для серьезных институциональных и структурных реформ. Теперь ситуация изменилась. Макроэкономические параметры демонстрировали устойчивость. Революция подошла к своему завершению, и политическая стабильность стала неотъемлемой чертой жизни страны.

Важнейшими компонентами институциональных реформ, которые предстояло осуществить России в соответствии с «программой Грефа», были следующие.

1. Налоговая реформа и сокращение налогового бремени.
2. Реформирование бюджетной системы. Речь идет не о формальном сокращении бюджетных расходов, а о проведении глубоких структурных реформ бюджетного сектора, обеспечивающих рост эффективности использования государственных средств.

---

<sup>5</sup> Например, программа 1992 г. так и не была официально одобрена. Она подвергалась жесткой критике со стороны большинства политических сил, однако, все-таки была реализована, поскольку отражала реальные потребности российской экономики. Хотя, как указывалось выше, ее реализация заняла гораздо больше времени, чем изначально предполагалось.

3. Дерегулирование хозяйственной деятельности или, что то же самое, повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельности. Речь идет о снижении барьеров входа на рынок, упрощении систем регистрации, лицензирования и контроля над частнопредпринимательской деятельностью, об упрощении реализации инвестиционных проектов.

4. Обеспечение гарантий частной собственности, включая интеллектуальную. Повышение эффективности использования государственной собственности.

5. Снижение и унификация таможенных тарифов.

6. Развитие финансового рынка и финансовых институтов. Особой проблемой является повышение надежности и эффективности банковской системы.

7. Реформа естественных монополий, предполагающая повышение их инвестиционной привлекательности; имелось в виду разделить монопольный и конкурентный секторы, что означает повышение прозрачности деятельности монополий и максимально возможное стимулирование конкуренции.

8. Реформирование системы социальной поддержки в направлении концентрации ресурсов на помощи малоимущим.

9. Реформирование пенсионной системы в направлении развития накопительных принципов.

Принципиальная особенность Стратегической программы состоит в отсутствии в ней отраслевых приоритетов. И это является важнейшей характеристикой документа, нацеленного на решение задач постиндустриальной эпохи. Фактически здесь признается два обстоятельства. Во-первых, пока не пришло время говорить о сравнительных преимуществах российской экономики, конкурентоспособности отдельных отраслей на мировом рынке. Во-вторых, наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказываться не отрасли, а конкретные предприятия. Последнее вообще характерно для стран, решающих задачи догоняющего развития.

Наконец, Стратегическая программа предполагает решение ряда принципиальных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики. Две из них особенно важны: административная реформа и судебная реформа. От реформы этих двух систем зависит достижение практически всех экономических целей, поскольку при сохранении коррупции государственного аппарата и несправедливости судебных решений будет скована предпринимательская активность. Признание этого факта означает также, что в современной российской ситуации проблема исполнения законов выходит на передний план и оказывается даже более важной задачей, чем принятие новых нормативных актов.

### **4.3. Экономическая программа и экономическая политика**

Практическая реализация Стратегической программы вскоре начала давать первые результаты. Уже в мае 2000 г. в Государственную Думу были внесены важнейшие законопроекты, означавшие коренное реформирование налоговой системы. Они же были положены в основу разработки бюджета на 2001 г.

Предложив снизить налоги, Правительство не стало закладывать в бюджет следующего года ожидания роста доходов, несмотря на критику со стороны ряда депутатов. Позиция Правительства состояла в том, что снижение налогового бремени на экономику, снижение бюджетной нагрузки является одним из важнейших факторов стимулирования экономического роста. Был введен подоходный налог с плоской ставкой 13%. Резко сокращены налоги, базой которых является оборот предприятия (налог на содержание жилья и объектов социальной инфраструктуры и налог на пользователей автодорог).

Особенность налоговой реформы состоит в том, что она ориентируется на приведение требований, предъявляемых государству, в соответствие с его реальными возможностями по сбору налогов. Предложенная система (прежде всего плоская шкала подоходного налога и регрессивная шкала социальных отчислений) признает ограниченность административного потенциала слабого государства как данность, с которой поневоле приходится считаться. Иными словами, власть пытается уйти от ситуации, когда оно предъявляет экономическим агентам требования, которые заведомо не способно реализовать.

Новая налоговая система имеет явные социальные ориентиры, будучи привлекательной для широких общественных слоев, но особенно – для предпринимателей, на поддержку которых Правительство ориентируется в первую очередь. (Подробнее об осуществлении налоговой реформы см. ниже, в гл. 6.)

Схожая логика лежала в основе действий по реформированию импортных тарифов. Было решено сократить количество тарифных ставок, максимально укрупнив товарные позиции. Вообще-то такой подход противоречит существующим в современном мире тенденциям, поскольку благодаря развитию информационных систем появляется больше технических возможностей по контролю за пересекающими границы товарами и, соответственно, по использованию более тонких, диверсифицированных методов таможенного регулирования. Однако ограниченный административный ресурс российских властей не позволяет пока осуществлять эффективный таможенный контроль, и Правительство демонстрирует готовность признать это обстоятельство в своей таможенной политике.

Дискуссия вокруг новых таможенных тарифов продемонстрировала известную противоречивость положения Правительства в формируемой системе экономических интересов. Предложения по снижению таможенного тарифа получили широкую поддержку среди политической элиты. В составе Правительства практически не нашлось влиятельных сил, которые бы настаивали на «защите отечественного производителя» методами таможенного регулирования. По-видимому, этому способствовали два обстоятельства. Во-первых, сохранявшийся еще низкий реальный уровень курса рубля, служивший барьером на пути иностранных товаров. Во-вторых, начавшийся экономический рост, который актуализировал для многих отраслей и фирм задачу импорта технологий, оборудования, комплектующих, что делало важным снижение тарифов на соответствующую продукцию. В результате кабинет быстро поддержал соответствующие предложения.

Однако дальнейшее развитие событий оказалось не столь простым. Задержка с окончательным одобрением и публикацией новых таможенных норм привела к активизации тех групп, которые не были заинтересованы в либерализации внешнеэкономической политики. Как выяснилось, в этом не были заинтересованы участники инвестиционных соглашений, действующих на территории России (фирмы по сборке автомобилей), а также представители легкой промышленности. Давление «в защиту отечественного производителя», особенно в таких областях как автомобилестроение, самолетостроение, производство некоторых сельхозпродуктов, нарастало прямо пропорционально укреплению реального курса рубля. Не все понимают до сих пор, что изоляционизм в экономике грозит отставанием в научно-техническом прогрессе, как это убедительно показал опыт множества стран догоняющего развития.

Способность Правительства создать в стране благоприятный для предпринимательства климат и обеспечить практическую реализацию программы дерегулирования – а это еще один важный элемент Стратегической программы – имеет первостепенное значение для перехода к устойчивому экономическому росту. Были не только очерчены контуры такой программы, но и перечень первоочередных мер по ее

реализации. В конце 2000 г. первый пакет нормативных актов был разработан и внесен на согласование в Правительство. Он предусматривал упрощение порядка регистрации предприятий, лицензирования и особенно упорядочение разного рода контрольных органов, призванных надзирать за бизнесом. Каждый из этих сюжетов важен как с экономической, так и с политической точек зрения.

С экономической – потому что речь идет о наиболее серьезных помехах для предпринимательской деятельности. Всевластие бюрократии проявляется прежде всего в тех препятствиях, с которыми сталкивается любой бизнес в начале своей работы (например, при основании фирмы), а также при проведении разного рода проверок. Контролирующих инстанций порядка трех десятков, продолжительность и частота проверок не регламентированы, требования, предъявляемые к бизнесу, зачастую невыполнимы и противоречивы, а размеры штрафов таковы, что способны даже при малозначительных нарушениях привести к закрытию предприятий. Естественно, в особенно трудном положении оказываются малые и средние фирмы. Причем дело здесь не только в бюрократическом давлении и вымогании взяток. Эти же инструменты могут использоваться и для выдавливания конкурентов с рынка, и для сведения счетов властей с недостаточно лояльными предпринимателями.

С политической точки зрения принятие мер по дерегулированию является индикатором реального авторитета Правительства, его способности концентрироваться на приоритетных направлениях и достигать своих целей, преодолевая сопротивление бюрократии. Несмотря на общее понимание важности предлагаемых мер, каждая из них встречает серьезное бюрократическое сопротивление, поскольку ограничивает права большого числа уважаемых ведомств как федерального, так и регионального уровней.

Принципиально важным аспектом Стратегической программы является реформа финансовой системы, и прежде всего банков. Именно это звено более всего препятствует в настоящее время трансформации сбережений в инвестиции. Отсутствие согласованности действий между Правительством и Центральным банком относительно принципов реформирования банковской системы, повышения ее надежности – серьезная проблема нынешнего политического процесса. Однако при всей сложности этого вопроса он не должен решаться путем ослабления независимости Центробанка и подчинения его исполнительно власти. Это было бы неправильно как из общетеоретических соображений (независимость Центробанка является одним из важнейших завоеваний первого посткоммунистического десятилетия и решающим фактором стабильности денежной системы), так и с точки зрения практических аргументов. На самом деле, главным источником нестабильности финансовой системы является не только и не столько ее правовая база или оргструктура (при всей их важности), сколько низкий уровень доверия экономических агентов друг к другу: вкладчиков к банкам, а банков к заемщикам. Отсюда возникает ситуация, когда частные вкладчики предпочитают Сбербанк коммерческим банкам, а последние предпочитают хранить средства на счетах в Центробанке даже при отрицательной реальной процентной ставке или в государственных бумагах с очень низкой доходностью по сравнению с коммерческим кредитом.

Однако проблема доверия лишь в ограниченной степени может разрешаться при помощи совершенствования законодательства. Здесь гораздо важнее хорошая «кредитная история», а для этого, в свою очередь, требуется определенное время. Поэтому устойчивость, предсказуемость экономического и политического курса служат сегодня первой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, необходимы и серьезные действия властей, направленные на улучшение ситуации в этой сфере. Особенно шаги в таких областях, как укрупнение

банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков.

Еще один важный аспект Стратегической программы – *реформирование естественных монополий*. Надо признать, что на первых порах руководители соответствующих секторов национальной экономики энергично сопротивлялись попыткам Правительства осуществить их реструктуризацию. Но примерно в 2000 г. отчетливо обозначилась принципиально новая тенденция: теперь именно они становятся движущей силой перемен. Прежде всего, это касается железнодорожной системы и электроэнергетики. В отличие от прошлых лет сами естественные монополии не сопротивляются предложениям Правительства, но стремятся возглавить процесс своего реформирования. Тому есть, по крайней мере, три причины.

Во-первых, общая экономическая и политическая стабилизация позволяет (и, более того, делает это необходимым) уделять повышенное внимание перспективам развития отраслей. Для роста нужны капиталовложения, причем для всех уже стало очевидным, что на государственные средства в обозримом будущем рассчитывать не приходится. Речь должна идти о частных инвестициях, но в нынешнем своем финансовом и организационном виде естественные монополии, за исключением «Газпрома», не представляют интереса для крупных частных инвесторов.

Во-вторых, произошла смена типа (и даже поколения) менеджмента соответствующих компаний. К их руководству за последние годы пришли фигуры, умеющие и готовые работать в логике рынка. Сказанное относится не только к принципиально новому менеджменту в РАО «ЕЭС» или «Транснефти». Существенные изменения произошли в стиле деятельности руководителей МПС сравнительно с тем, что было еще года три назад. Отсюда – принципиально новый уровень дискуссий (как экономических, так и политических), которые ведут руководители естественных монополий с Правительством.

В-третьих, новый менеджмент заинтересован в упрочении контроля за «своими» компаниями, хорошо понимая, что прежде всего этого можно добиться через их реструктуризацию и частичную приватизацию.

К сказанному надо добавить резкую активизацию действий миноритарных акционеров компаний и (или) потенциальных инвесторов в соответствующие сектора российской экономики. Они также начинают активную игру за принятие более предпочтительных для них условий реструктуризации, позволяющих им получить контроль с минимальными издержками. Отчасти это оправдано готовностью вкладывать собственные средства в развитие отраслей, но в значительной мере речь идет лишь о стремлении спекулятивного капитала выиграть на колебаниях цен акций.

Новая ситуация изменяет роль государства в осуществлении реформ в естественных монополиях. Теперь главной задачей власти становится не побуждение к проведению реформаторских шагов, а тщательное изучение поступающих со стороны различных групп интересов предложений относительно трансформации этих секторов. Государство должно выступать здесь прежде всего в качестве верховного арбитра. Причем в условиях асимметричности информации оптимальной часто становится тактика стимулирования конфликтов между различными группировками, заинтересованными в реформировании той или иной отрасли: открытая полемика между ними создает возможность тщательного и реалистичного анализа поступающих рекомендаций.

При всей специфике отдельных естественных монополий можно выделить ряд общих принципов их реорганизации. Во-первых, обеспечение устойчивости, бесперебойности функционирования, что предполагает ответственность самих руководителей этих отраслей за проведение реорганизации. Во-вторых, разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности (это касается

МПС и Минатома). В-третьих, обеспечение финансовой прозрачности, что предполагает переход на международные стандарты бухгалтерского учета. В-четвертых, разделение монопольного и потенциально конкурентных видов деятельности. В-пятых, обеспечение равной доступности пользователей к услугам или продукции этих отраслей.

В 2001–2002 гг. были разработаны, внесены в Государственную Думу и в основном приняты следующие важнейшие законодательные акты:

- Земельный кодекс и Закон о регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения, определяющие механизм практической реализации конституционного положения о частной собственности на землю;

- ряд новых глав Налогового кодекса, обеспечивающих глубокое реформирование налоговой системы, снижение и упрощение налогов;

- новое пенсионное законодательство;

- комплекс нормативных актов по дерегулированию, включая законы о регистрации, лицензировании, о контрольно-инспекционной деятельности, о техническом регулировании и др.

Продвижение в решении перечисленных выше задач было важным шагом в формировании в России институциональной системы, соответствующей представлениям о рыночной демократии в постиндустриальную эпоху.

В то же время ряд принципиальных вопросов социально-экономического развития России не получил последовательного законодательного воплощения. Можно выделить ряд серьезных проблем, решение которых должно будет привлекать приоритетное внимание правительства на протяжении первого десятилетия XXI в.

Прежде всего, явно обострился вопрос о преодолении сырьевой направленности российской экономики и ее диверсификации. Для этого необходимо следующее. Во-первых, обеспечение оптимального уровня открытости российской экономики, включая вступление в ВТО и продвижение к общеевропейскому экономическому пространству. Во-вторых, проработка вопросов стратегической роли сырьевого сектора, повышения его эффективности. В-третьих, выработка стратегии развития ряда ключевых «традиционных» отраслей и секторов, прежде всего перерабатывающих, что, впрочем, не означает перехода к традиционным мерам «промышленной политики». В-четвертых, выработка концепции развития «новой экономики» (информационные технологии и т.п.).

Исключительно важная задача – повышение эффективности функционирования институтов государственной власти (политические реформы). В 2000 г. эти темы были или выведены из Стратегической программы, или даже вообще не просматривались в качестве политически приемлемых (например, военная реформа). Однако последующее развитие событий показало, что именно они являются ключевыми. К 2003 г. явно обозначился процесс снижения эффективности экономического законодательства – без коренной реформы политических институтов разработка нового, все более тонкого законодательства в области экономики не будет давать нужного результата. Среди политических реформ приоритетное значение имеют административная реформа (включая реформу госслужбы), повышение эффективности функционирования правоохранительной системы и судебная реформы, а также проведение военной реформы (прежде всего, имеется в виду комплектование вооруженных сил и переход на контрактную армию). Последнее важно не только с политической и военной, но также и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной, творческой деятельности.

Необходимо реализовать концепцию реформирования бюджетных расходов. Продвижение налоговой реформы должно быть дополнено реформой расходной части

бюджета. Особенно важно подчеркнуть, что *бюджетная реформа не должна рассматриваться исключительно как фискальная проблема, это – в первую очередь важнейший элемент структурной политики* Правительства. У проблемы бюджетной реформы есть два аспекта, и оба исключительно важны. Во-первых, структурная реформа бюджетного сектора и повышение эффективности использования бюджетных ресурсов. Во-вторых, сокращение налоговой нагрузки на экономику, что также требует рационализации бюджетных расходов. Вместе с тем важно избегать формальных количественных ориентиров (на сколько процентов снижать расходы), поскольку погоня за процентами может подменить решение реальных проблем. Ключевым моментом здесь является повышение эффективности использования бюджетных средств. Для этого необходимо существенно пересмотреть процедуры принятия решений в бюджетной сфере, процедуры предоставления бюджетных средств, а также сеть бюджетополучателей (перечень и статус организаций, принципы их функционирования). Подробнее см. ниже.

Концепция развития и повышения эффективности здравоохранения. Эта отрасль, помимо гуманитарной составляющей, может иметь значительный мультипликативный эффект для развития других секторов экономики, поскольку она создает цепочку спроса во многих других секторах и отраслях, причем спрос, ориентированный на реальные, а не надуманные потребности. (При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в..) Принципиальным направлением развития здесь является переход к преимущественно страховому принципу, причем не только при консолидации, но и при расходовании средств. (Иными словами, переход к индивидуальным страховым схемам в здравоохранении.)

Реформирование образования, включая среднее, среднее специальное и высшее. Реформа образования неотделима от военной реформы, и прежде всего реформы комплектования вооруженных сил.

Правда, в 2002 г. наблюдалось некоторое замедление экономических реформ. Отчасти это стало результатом накопившейся «усталости» реформаторов. Отчасти сказалось влияние политического цикла – предстояли парламентские выборы конца 2003 г. и президентские выборы весной 2004 гг.