

Владимир Мау

Экономико-политические итоги 2001 года и перспективы консолидации экономического роста

1. Итоги первого десятилетия посткоммунистических реформ.

2001 год завершает первое десятилетие посткоммунистической трансформации, развития России в условиях рыночной демократии. Это был период осуществления сложных и многоплановых процессов преобразования советского социализма в новое общество. Непростой и противоречивый характер трансформации породили острые дискуссии о самом существе проводившихся реформ, об их эффективности и адекватности, о наличии альтернативных путей решения стоявших перед страной задач.

Одной из ключевых тем дискуссии 90-х годов был вопрос о том, насколько специфичны российские проблемы, в какой мере они детерминируются историческим опытом и национально-культурными особенностями развития страны и, соответственно, в какой мере допустимо использование универсальных подходов и опыта других стран для разработки и осуществления программы посткоммунистической трансформации России. Прошедшее десятилетие позволяет сделать некоторые обобщения и выводы по этим вопросам. Это тем более важно, что ответ на них позволяет не только подвести итоги первого посткоммунистического десятилетия, но и сформулировать ряд важных проблем дальнейшего развития страны на путях демократии и рынка.

В конце 80-х годов перед Россией (точнее, перед СССР) в полный рост встали четыре масштабных исторических вызовов, которым соответствовали четыре различных процесса преобразований. И именно эти процессы в полной мере предопределяли развитие страны на протяжении 90-х. Эти процессы, не будучи непременно внутренне связаны друг с другом, оказались России тесно переплетенными и оказывали существенное влияние друг на друга и, главное, на характер экономического и политического развития страны.

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 для себя внешнеэкономической конъюнктуре, смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала абсолютно

неизбежной. Структурный кризис советской хозяйственной системы, который в полной мере проявился 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 будут проходить острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриально экономики характеризовалось некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих структурных сдвигах и ростки новой, постиндустриальной структуры (см. табл. 1). Бурно растут отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность [2] (после 1998 года более чем на 1/3 ежегодно). Прогрессивные сдвиги происходят в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии. Заметно увеличивается количество организаций образования, число вовлеченных в вузовское и послевузовское образование. Разумеется, тенденция эта не является абсолютно доминирующей, и ее укрепление будет в значительной мере зависеть от эффективности экономической политики, от способности правительства способствовать развитию благоприятных сдвигов.

Таблица 1.

Некоторые показатели социально-экономического развития в 90-е годы.

(1991 год = 100%, где не указано иное)

Госкомстат РФ

	1992 год	1998 год	1999 год	2000 год
Образование				
Число вузов	103,3	176,1	180,8	183,5
Численность студентов в вузах	95,5	130,3	147,5	171,7
Выпущено специалистов из вузов	104,4	123	136,3	155,9
Численность профессорско-преподавательского состава	109,1 (1993 г.)	113,6	116,5	
Производство				
Видеокассеты	107,7	1157	944	
Доля производства прогрессивных лакокрасочных материалов	72	82	85	
Доля электростали и кислородно-конвертерной стали в общем объеме выплавки стали, %	50	72	72	72,6
Доля стали, полученной с машин непрерывного литья, %	28	52	50	49,7
Производство цветных металлов	99,4	111,4	117	120,6
Транспорт				
Обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями, на 1000 населения	107,9	192,1	201,7	
Автомобильных дорог с твердым покрытием на 1000 кв. км. территории	103,3	111,1	111,3	
Связь				

Число телефонных аппаратов сети общего пользования	101,6	123,8	130,7	135,7
Обеспеченность населения домашними телефонными аппаратами (на 100 семей)	105	137,6	147,6	
Протяженность междугородных телефонных каналов	106,3	252,8	351,1	
Доля протяженности цифровых каналов в общей протяженности междугородных телефонных каналов, %	1,5	56,9	69,1	
Число зарегистрированных факсов	206,2	1706 (1997 г.)		
Число пейджеров	100	3838	4118	
Сотовых телефонов	100	12695	23600	

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 огосударвленной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальных масштабах. Однако этот переход не являлся 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 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 [3]. 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 истории.

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.

К концу 90-х годов обозначилось исчерпание по крайней мере трех из четырех трансформационных процессов.

Прежде всего, *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался довольно длительным по продолжительности (около десяти лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора 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. В 1999-2001 годах власть прошла через первое серьезное макроэкономическое испытание – испытание благоприятной ценовой конъюнктурой на товары российского экспорта.

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 сближаются [4]. Возникает общая система базовых ценностей, которые не являются уже 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 инфляционного финансирования 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 кризиса [5].

2001 год принес новые явления в складывающуюся в современной России модель постреволюционной экономико-политической стабилизации. Если в 2000 году в Государственной Думе уже сложилась ситуация фактического доминирования исполнительной власти, которая могла рассчитывать на поддержку пропрезидентской фракции и на поддержку правых или левых (в зависимости от характера законопроекта), то теперь в нижней палате формируется устойчивое проправительственное большинство. Теперь практически любой правительственный законопроект может рассчитывать на поддержку в парламенте, что имеет важное значение для дальнейшего функционирования политического режима. С одной стороны, резко ослабевает роль политического торга вокруг каждого конкретного законопроекта, что обеспечивает устойчивость и последовательность осуществления избранного правительством курса. С другой стороны, формируется стандартная для стабильных демократических обществ система взаимоотношений власти (имеющей большинство в парламенте) и оппозиции (парламентского меньшинства).

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 жизни [6]. К концу 90-х годов в России были преодолены все три черты коммунизма. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 90-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. Все это - результаты развития и кризиса индустриальной системы, и недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи выхода из индустриального общества, сталкивались со схожими проблемами и вызовами.

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

2. Экономико-политические итоги 2001 года.

Главной проблемой нынешнего этапа экономических реформ стали институциональные преобразования. Именно они выдвинулись на передний план после успешного решения задач макроэкономической стабилизации. Строго говоря, и на протяжении первого посткоммунистического десятилетия вопросы формирования новой системы институтов играли существенную роль (ведь приватизация представляет собой одно из самых значительных институциональных преобразований) [7]. Однако лишь после решения задач экономической и политической стабилизации институциональные преобразования могли приобрести более целенаправленный и последовательный характер. И это неудивительно, поскольку общественная нестабильность, резко повышая неопределенность хозяйственной жизни, подрывает возможность устойчивого функционирования рыночных институтов, и прежде всего института частной собственности.

2001 год стал первым годом реализации Стратегической программы, разработанной в 2000 году по инициативе В.Путина и получившей название «программы Грефа». Охватывающая примерно десятилетний период, программа должна была быть конкретизирована в документах, охватывающих более короткий период времени и содержащих перечень нормативных актов, которые предстояло разработать и принять для достижения поставленных в программе целей. Соответственно, летом 2000 года был одобрен комплекс мер на 2000-2001 годы, который и реализовывался (с некоторыми уточнениями) в 2001 году, а весной того же года была одобрена программа мероприятий на 2002-2004 годы [8].

Основными задачами, которые стояли перед правительством в прошедший период, можно свести к следующим: налоговая реформа, реформа бюджетной системы, земельный кодекс, трудовое законодательство, пенсионная реформа, дерегулирование (дебюрократизация), реформа естественных монополий, банковская реформа, реформа таможенного законодательства, развитие финансовых рынков, движение в направлении ВТО. Важными политическими компонентами экономических реформ должны были стать унификация законодательства по территории страны (преодоление регионального сепаратизма), судебная реформа и реформа системы госуправления. Все эти преобразования имели своей целью *формирования благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата и на этой основе выход на траекторию устойчивого экономического роста.*

Такая широкая повестка сама по себе угрожала практической реализации программы, поскольку вела к распылению усилий, не позволяла сконцентрироваться на решении

экономических и политических задач воплощения программы. Между тем, вокруг реализации программы складывалась неоднозначная ситуация.

С одной стороны, необходимо было обеспечить максимально быструю реализацию (или хотя бы начало реализации) основной массы намеченных преобразований. Это связано как с особенностями политического цикла (наличие высокого кредита доверия президента В.Путина), так и со своеобразной «революцией ожиданий», охватившей не только население, но и инвесторов. *С другой стороны*, институциональные реформы гораздо более индивидуализированы применительно к данной стране и потому требовали гораздо большей технической (экономической, правовой) подготовки, чем решение задач финансовой стабилизации (здесь существует практически универсальный международный опыт). Выделение же приоритетов и концентрация усилий на их доведении до практического (политического) воплощения по крайней мере в законопроекты оказывалось задачей, не имевшей теоретического решения – в принципе, наилучшим было бы решение основной массы стоящих перед страной институциональных задач в комплексе.

Все это нашло отражение в весьма своеобразной последовательности событий вокруг осуществления программы 2000-2001 годов. Сразу же после формирования новой администрации В.Путина и правительства М.Касьянова в мае 2000 года были предприняты важные шаги по реорганизации функционирования федеративных отношений и по изменению налоговой системы. Реформа Совета Федерации и введение института полномочных представителей Президента в федеральных округах должны были способствовать унификации правового пространства на территории страны. Резкое снижение подоходного налога и введение регрессивной шкалы социальных платежей продемонстрировали готовность власти идти на решительные шаги в улучшении экономического климата.

Однако после этих двух первых шагов ход осуществления реформ резко замедлился. Начались длительные межведомственные согласования проектов документов в правительственных ведомствах, а также между различными группами интересов, представленных в парламенте. Свою роль играла, разумеется, и отмеченная выше техническая сложность разработки (и особенно правовой проработки) проектов нормативных актов, многие из которых почти не имели прецедентов в практике других стран. Дерегулирование, реформа естественных монополий, банковская реформа и др. требовали не только декларации общих принципов их осуществления, но и множества конкретных документов, недвусмысленно толкуемых и вписанных в российское правовое поле.

Все это было вполне естественно. Однако политические последствия такого замедления хода реформ могли быть весьма неприятными. Инвесторы, хотя и приветствовавшие Стратегическую программу, изначально выражали сомнения в способности власти воплотить ее в жизнь. И такие сомнения, казалось, подтверждались. К апрелю 2001 года из более чем ста пунктов, намеченных к реализации на 2000-2001 годы было полностью выполнено чуть более десятка [9]. Многие в лучшем случае только-только прошли согласование в Правительстве и имели невысокие шансы быть одобренными депутатами, так как некоторые правительственные ведомства намеревались противодействовать их принятию теперь на стадии прохождения через Думу.

Законопроекты по дерегулированию с трудом продвигались через Правительство, так как задевали интересы большинства ведомств, не желавших поступаться своими полномочиями. Новые разделы Налогового кодекса (прежде всего налогообложение прибыли предприятий) глухо застряли в думских комитетах: был запущен практически бесконечный процесс согласования интересов отдельных отраслей и секторов экономики (обладавших мощным лоббистским потенциалом), которые стремились обеспечить себя максимальным количеством льгот, апеллируя к специфике той или иной отрасли и необходимости

активизации в ней инвестиционной деятельности. Аналогичным образом обстояли дела с налогообложением дохода от эксплуатации природных ресурсов, где стремление учесть все возможные нюансы различных месторождений вело к усложнению системы обложения, тем самым усиливая ее «коррупциогенность». В многочисленных согласованиях увязли пенсионное и земельное законодательства. В Думе столкнулись три версии нового Трудового кодекса. Реформа РАО «ЕЭС» вызвала острейшую борьбу внутри самой исполнительной власти, к которой в качестве возможных арбитров были подключены губернаторы. Разработанная и одобренная правительством новая система таможенного тарифа так и не была введена в действие.

Правда, была одобрена концепция реформы железнодорожного транспорта, однако принятая модель трансформации ориентировалась на идеи, изначально выдвигавшиеся МПС (создание супермонополии РАО ЖД как исходного пункта реформы), что вызывало сомнения в прозрачности и эффективности дальнейших шагов.

Наконец события, связанные с выплатой долга Парижскому клубу в начале 2001 года, также не способствовали укреплению благоприятного имиджа новой волны российских реформ. Все здесь было неудачно: и попытка одностороннего отказа от выплаты долга, и выплеснувшаяся на публику ожесточенная полемика внутри исполнительной власти (между Правительством и Администрацией Президента), и отказ от первоначально принятого решения. Даже если принятое в итоге решение соблюдать график выплаты долга признать по существу своему справедливым и экономически наиболее целесообразным, такого рода колебания власти никогда не идут на пользу восприятию ее в глазах общества.

Словом, к весне 2001 года стала очевидной необходимость предпринять какие-то действия для существенного и быстрого выправления ситуации. И вскоре стало очевидно наступление нового этапа консолидации власти, которая осуществлялась одновременно в двух направлениях.

С одной стороны, активизировались процессы политической консолидации – как в законодательном корпусе, так и в обществе. По мере трансформации Совета Федерации в постоянно действующую палату из новых ее членов было сформировано полуформальное объединение «Федерация», жестко ориентированное на поддержку инициатив исполнительной власти и по сути получившей контрольный пакет в СФ. Тем самым было нарушено неписаное правило о внефракционности верхней палаты и ее ориентации исключительно на интересы регионов.

Важные процессы протекали и среди организаций, представленных в Государственной Думе. Объединение «Единства», «Отечества» и «Всей России» в общероссийскую партию означало формирование пропрезидентского большинства в нижней палате. Раньше, в 2000 году, большинство это было *фактическим* - пропрезидентские фракции всегда могли блокироваться или с правыми, или с левыми, однако для обеспечения поддержки правительственных инициатив неизбежен был поиск взаимопонимания, формирование большинства для каждого вносимого законопроекта. Теперь же возникает ситуация автоматической поддержки любой инициативы исполнительной власти. Впервые в новейшей российской истории у власти в стране оказывается правительство парламентского большинства.

Это, естественно, значительно упрощает осуществление правительственного курса. Однако одновременно резко возрастает ответственность, лежащая на Кабинете за качество разрабатываемых и вносимых в парламент решений, поскольку теперь высока вероятность включения механизма «машины голосования». Тем более, что поддержка парламентом правительства является не прямой, а опосредованной отношениями с Президентом: именно Президента, а не Правительство, поддерживает, строго говоря, думское большинство; и

поддержка эта является в значительной мере персонифицированной и деидеологизированной. Тем самым возможность тщательной экспертизы вносимых инициатив заметно снижается - для парламентского большинства источник законопроекта будет более важен, чем его существо. Поэтому именно в Правительстве теперь будет концентрироваться реальный центр принятия решений в экономической области.

С другой стороны, заметно активизировалась работа по доработке и проведению в Думе социально-экономических законопроектов. От ведомств потребовали быстрого согласования документов. В Думу были внесены законопроекты по дерегулированию, по пенсионной реформа. Отчасти исполнительная власть пошла на компромиссы – прежде всего это касалось Земельного кодекса, из которого были исключены вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения. Трудовой кодекс стал, скорее, объектом формального, а не реального компромисса – за основу взяли проект, разработанный рядом депутатов, однако он был близок к правительственной позиции.

Наконец, в налоговом законодательстве удалось осуществить прорыв, сопоставимый с достижениями 2000 года. После длительных и бесплодных согласований уровней налогообложения прибыли и возможных льгот Правительство и Дума пошли на решительный шаг – налог на прибыль был резко снижен (до уровня 24%) с одновременной отменой практически всех льгот, в том числе инвестиционного характера. Аналогичные решения были приняты и по ресурсным налогам, которые были сведены к одному при максимальном упрощении его администрирования.

В реформировании естественных монополий также наметились определенные подвижки. Правительство одобрило концепции реформирования МПС и РАО «ЕЭС», а в «Газпроме» произошла смена руководства. Разумеется, это только начало, и сами принятые концепции сталкиваются с острой критикой со стороны различных политических и экономических групп. Пока, впрочем, речь идет преимущественно о предварительных стадиях в осуществлении реформ – разрабатываются нормативные акты, которые должны быть внесены в Правительство и в Думу. Реально о характере трансформации можно будет судить тогда, когда эти документы выйдут от их разработчиков и станут предметом дискуссии в законодательном корпусе.

Таким образом, в настоящее время работа по правовому обеспечению намеченных институциональных реформ находится в самом разгаре. Несмотря на заметные продвижения вперед, о реальном прорыве говорить пока рано. Ряд аспектов законотворческой деятельности, их успешное развитие или пробуксовка могут рассматриваться в качестве критериев эффективного продвижения реформ. Среди них:

- принятие Закона о регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения. Основным вопросом здесь является, естественно, готовность или неготовность исполнительной власти настаивать на распространении конституционного положения о частной собственности на землю на сельхозугодья;

- перспективы принятия Гражданского Кодекса. Наиболее важными вопросами здесь являются принятие 3-й части ГК, а также внесение поправки, сокращающей срок исковой давности по приватизационным сделкам с десяти до трех лет;

- дальнейшие шаги по принятию Налогового Кодекса;

- принятие находящегося в Думе пенсионного законодательства. Особенно важен вопрос о механизме функционирования частных пенсионных фондов, их конкуренции между собой и устойчивости на рынке;

- перспективы развития работы по дерегулированию. Принятые законы о регистрации, лицензировании и контрольно-инспекционной деятельности являются только первыми шагами в этом направлении. Эти законы должны быть конкретизированы в поправках в нормативные акты, регулирующие деятельность милиции, санэпиднадзора и других инстанций, а также принятием еще ряда законопроектов по регулированию предпринимательской деятельности (о сертификации и стандартизации, об организациях саморегулирования).

Продвижение в решении перечисленных выше задач станет важным шагом в формировании в России институциональной системы, соответствующей представлениям о рыночной демократии в постиндустриальную эпоху. Однако при всей важности решения этих задач, к ним не сводится список главных приоритетов, которые должна будет решать страна в 2002 году и которые будут доминировать в повестке дня исполнительной власти, идущей к выборам.

3. Стратегические приоритеты социально-экономической политики современной России в повестке ближайших реформ.

Центральной задачей экономической политики России в настоящее время и на среднесрочную перспективу остается обеспечение условий для высоких темпов экономического роста при одновременной структурной трансформации экономики страны в логике постиндустриализма. Речь идет о решении задач догоняющего развития – тех самых, которые примерно столетие назад уже приходилось решать России, но тогда еще применительно к вызовам индустриальной эпохи. Проблема догоняющего развития должна быть предметом самостоятельного исследования, далеко выходящего за рамки настоящей статьи. Здесь мы лишь обратим внимание на те факторы и механизмы социально-экономической политики, которые выдвинулись в России на передний план.

В настоящее время наметился новый поворот дискуссии по вопросу о механизме выхода на траекторию устойчивого экономического роста. В 2000 году при подготовке Стратегической программы обозначились три принципиальных варианта политики консолидации роста: дирижистский (через усиление регулирующей и перераспределительной роли государства, через его прямое участие в инвестиционной деятельности), либеральный (через радикальное снижение реальной бюджетной нагрузки) и институциональный (разработка и внедрение «правил игры», стимулирующих предпринимателей и инвесторов к работе в России) [10]. В своей Стратегической программе Правительство фактически избрало третий из перечисленных выше подходов. Однако практическое развитие событий – как экономической политики, так и деятельности бизнеса – поставило на повестку дня новые вопросы.

Вновь обозначились три возможных варианта построения отношений власти и бизнеса. Это, во-первых, проведение государством активной промышленной политики; во-вторых, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм (финансово-промышленных групп, или вертикально-интегрированных компаний), а также, в-третьих, развитие и укрепление институтов современной рыночной демократии. Эти три подхода генетически связаны по крайней мере с двумя из перечисленных выше трех альтернативных стратегий. Однако главное различие состоит в том, что, если дискуссия 2000 года носила несколько умозрительный характер и в основном основывалась на представлениях экономистов о желательном пути развития, то теперь выводы основываются на анализе тенденций, которые наблюдаются в развитии отечественной экономики.

Точнее, этих тенденций две. С одной стороны, Правительство более или менее последовательно реализует концепцию институциональной трансформации, предпринимает усилия для создания благоприятного инвестиционного климата. С другой стороны, резко активизировались процессы формирования вертикально-интегрированных компаний,

которые, вбирая в себя разнородные производственные структуры и банки, начинают проводить активную инвестиционную политику. Считается, что в рамках подобного образования создается более благоприятный инвестиционный климат, так как инвестирование внутри корпорации ведет к существенному снижению транзакционных издержек, которые связаны с ограниченностью возможностей государства обеспечить соблюдение условий контракта [11]. Естественно, что в обществе начались дискуссии о путях подхлестывания экономического роста, преодоления ограниченности (или негативных тенденций) обоих из перечисленных направлений политики.

Один вариант развития событий связан с активизацией промышленной политики государства. Он предполагает выделение структурных (прежде всего отраслевых) приоритетов и поощрение инвестиций; существенное расширение государственного спроса и использование его как важнейшего фактора повышения деловой активности; укрепление реального курса рубля для облегчения импорта необходимого оборудования и комплектующих; возможно, поддержка отраслей импортозамещения при помощи мер тарифной политики. Опора на развитие интегрированных бизнес-групп неотделима от этой модели, поскольку последние теоретически могут рассматриваться как инструменты и проводники промышленной политики государства [12]. Главными недостатками такой модели являются: принципиальная невозможность в условиях постиндустриального общества выбора отраслевых приоритетов, очень высокая цена ошибки такого выбора, не говоря уже о неоднократно подтверждавшейся на практике низкой эффективности государственных инвестиций. К тому же промышленно-финансовые конгломераты склонны навязывать свои интересы обществу как путем «национализации убытков», так и добиваясь от власти максимального ограничения конкуренции со стороны иностранных компаний.

Другой вариант предполагает активизацию усилий государства по привлечению частных инвестиций как в экспортно-ориентированные отрасли, так и в отрасли импортозамещения. На это должна быть нацелена макроэкономическая, институциональная и внешняя политика государства. Макроэкономическая политика, в отличие от вышеописанной модели, ориентируется здесь на ограничение роста реального курса рубля и снижение реальной бюджетной нагрузки на экономику (при росте абсолютных размеров бюджета). Активизируется работа по созданию благоприятных предпосылок для инвестора – как общего характера (снижение налогового бремени, снятие бюрократических барьеров предпринимательства, повышение эффективности судебной системы и т.п.), так и специального характера (свободные экономические зоны, соглашения о разделе продукции и др.). Наконец, ведется работа по расширению участия России в мирохозяйственных связях, включая вступление в соответствующие международные организации, а также сближение национального хозяйственного законодательства с законодательством других рыночных стран.

В жизни описанные две модели экономической политики не являются абсолютно противоположными [13]. Они, конечно, альтернативны по своему существу, однако политическая практика может в какой-то мере сочетать их, уравнивая отдельные недостатки и выпячивая достоинства. Например, при определенных обстоятельствах может быть целесообразно и использование государственного спроса как инструмента стимулирования экономического роста, если он только не связан с бюджетным популизмом и не является результатом кредитования бюджета денежными властями. Не говоря уже о том, что реальное развитие событий не зависит только от решений правительства, которые сами ограничены тенденциями, объективно складывающимися в народном хозяйстве.

Скажем, с высокой степенью вероятности можно предположить, что развитие вертикально-интегрированных компаний будет одной из неперенных особенностей развития страны в ближайшие годы, что они скорее всего будут играть важную роль как в инвестиционной сфере, так и на политической арене. Это значит, что правительство должно

разработать адекватные такому развитию событий меры макроэкономической и институциональной политики, которые бы поддерживали инвестиционную активность финансово-промышленных групп и одновременно нейтрализовывала бы их тенденции к монополизации рынков. У власти имеется достаточно рычагов для решения подобной задачи.

В случае такого развития событий (а он представляется весьма вероятным) на передний план выдвигается три сферы экономико-политических решений, которые должна будет решать власть.

Во-первых, последовательное проведение либеральной внешнеэкономической политики. Ключевым моментом здесь выступает вступление в ВТО. Именно открытость российского рынка для конкуренции со стороны иностранных товаропроизводителей является одним из основных факторов противодействия монополистическим тенденциям крупнейших отечественных компаний. Недаром некоторые из них в 2001 году активизировали усилия по противодействию вступлению России в ВТО. Вместе с тем, движение в этом направлении не означает принципиального отказа от всякой защиты отечественного производства, что может достигаться, скажем, мерами курсовой политики.

Во-вторых, исключительно актуальным становится проведение глубоких реформ в тех сферах общественной жизни, которые находятся вне экономики, но оказывают существенное (а подчас и определяющее) влияние на экономическую активность. Это реформы судебной системы, государственного управления (включая правоохранительную деятельность) и военная реформа. От позитивных изменений в этих сферах зависит общий предпринимательский климат в стране (прежде всего снижение транзакционных издержек), а также возможность противодействия попыткам крупнейших фирм поставить под контроль институты государственной власти.

В-третьих, проведение специальной политики стимулирования предпринимательства. В центре этой работы должны находиться антимонопольная политика и поддержка конкуренции, для чего особенно важны комплекс вопросов дерегулирования (снижение административных барьеров в предпринимательской деятельности), а также поощрение инновационного сектора и малого бизнеса. Все это - факторы формирования благоприятной институциональной рыночной среды постиндустриального общества.

Эти три группы вопросов в совокупности и задают набор приоритетов социально-экономической политики государства на ближайшие несколько лет.

4. Европейские экономические институты как ориентиры институциональных реформ на среднесрочную перспективу.

В 2001 года состоялось событие, которое может оказаться ключевым для развития посткоммунистической России. В мае на саммите России - ЕС была высказана идея о целесообразности формирования единого европейского экономического пространства.

Зоны свободной торговли между ЕС и Россией была сформулирована еще в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанном на Корфу 24 июня 1994 год и вступившем в силу 1 декабря 1997 года. В качестве одной из целей партнерства было провозглашено «создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и сообществом, охватывающей в основном всю торговлю товарами между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала». В 1998 году намечалось изучить вопрос о том, насколько позволяют обстоятельства начать переговоры относительно ЗСТ.

Задача «интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное

пространство» была сформулирована и в Коллективной стратегии ЕС по отношению к России (3-4 июня 1999 года), в которой говорится о «создании в будущем между ЕС и Россией *зоны свободной торговли*», а затем и *единого экономического пространства* в результате постепенного сближения законодательств и стандартов.

В этих предложениях пока еще остается много недоговоренностей и нечеткости [14]. Однако при всех неясностях и недоговоренностях, при всех технических и правовых проблемах, с которыми столкнется практическая реализация подобной идеи, заявление о формировании единого экономического пространства трудно переоценить. По сути, речь идет о формировании принципиальных институциональных ориентиров социально-экономической трансформации России, своего рода целевых установок посткоммунистических реформ. Впервые после краха коммунизма российское общество может прийти к осознанию и формулированию долгосрочной траектории своего развития. Если это так, то Россия получит одновременно и достаточно ясный набор критериев, по которым можно будет оценивать принимаемые экономико-политические решения и результаты их реализации.

Именно на адаптацию европейских институтов ориентировала *по существу своему* уже Стратегическая программа до 2010 года. Теперь этот акцент может быть конкретизирован и представлен в явной форме. При описании целевого состояния среднесрочного развития в качестве стратегических ориентиров могли бы выступить критерии вступления страны в Европейское сообщество. Их можно рассматривать как институциональные рубежи, к которым Россия намерена подойти в ходе своего развития в следующие 10-15 лет. Эти критерии достаточно проработаны и соответствуют культурному и экономическому развитию современной России. Уровень экономического развития, уровень образования, структура ВВП, социальная структура населения, да и сама существующая политическая система, делают выбор в пользу европейских критериев наиболее естественным и целесообразным.

Вывод о целесообразности использования европейских критериев в качестве стратегических ориентиров требует, однако, сделать несколько уточнений.

Во-первых, использование этих параметров в качестве базовых не должно отождествляться с задачей вступления в ЕС. Последнее является вопросом политическим, и в настоящее время российское общество еще не готово обсуждать подобную проблему.

Во-вторых, параметры эти на сегодня остаются расплывчатыми. Необходима специальная работа по переложению Маастрихтских и Копенгагенских критериев, а также специальных докладов Европейской комиссии (по оценке уровня готовности отдельных стран) для выработки более конкретных целевых установок для России.

В-третьих, нецелесообразно непосредственное приложение *всех* критериев ЕС к российской практике. По некоторым социально-экономическим решениям (институтам) Россия уже в настоящее время опережает ЕС. Прежде всего, это касается налоговой системы, бюджетной политики (ориентация на бездефицитный бюджет), трудового законодательства. Надо признать и то, что аграрная политика современной России (прежде всего принципы взаимоотношений между государством и аграрным сектором) является сегодня гораздо более эффективной, нежели в ЕС. Недопустимо формальное сближение российских институтов с европейскими, если это ослабляет конкурентные преимущества России.

В-четвертых, это должны быть критерии, разрабатываемые в России и для России. Это ни в коем случае не могут быть параметры, разработанные совместно с ЕС или под контролем европейских структур. Суть данного решения – определение Россией собственных ориентиров, но не оформление стремления вступить в ЕС.

Оставаясь в рамках экономической проблематики, адаптация европейских критериев

должна происходить прежде всего в следующих направлениях: 1) существование функционирующей рыночной экономики; 2) способность обеспечивать эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил (дерегулирование и создание благоприятных условий для развертывания конкуренции, стабильность законодательства и прозрачность бюджетной политики); 3) проведение структурной реформы, особое внимание в которой должно уделяться защите собственности, эффективности законодательства о банкротстве, эффективности налоговой системы, стабильности банковской системы, устойчивости финансовых рынков; 4) денежная и бюджетная политика, обеспечивающая стабильный экономический рост; 5) создание адекватных европейским стандартам административных и государственных институтов.

Финансовые нормы конкретизируются маастрихтскими соглашениями. Данные соглашения вводят следующие критерии: 1) стабильность цен (уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5% средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции); 2) дефицит (национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3%); 3) долги (государственный долг не может быть выше 60% ВВП); 4) стабильность валютных курсов (национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних 2 лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,5%, предусмотренном Европейской валютной системой); 5) долгосрочные процентные ставки не должны превышать 2 процентных пунктов над средним уровнем этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

Отталкиваясь от приведенного перечня проблем, особый интерес в настоящее время представляет соблюдение критериев, связанных с созданием функционирующей рыночной экономики, способностью обеспечить эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил, структурной реформой и адаптацией стандартов. Административная реформа также представляет интерес в той части, в какой она не касается процедур, непосредственно связанных с вступлением в ЕС.

Комплекс задач, связанных с макроэкономическими проблемами, разумеется, не теряет свою важность, но их острота в последние годы стала значительно меньше. Нетрудно заметить, что по ряду этих критериев Россия в настоящее время ориентируется на гораздо более жесткие параметры, чем это требует членство в ЕС.

При благоприятном развитии событий положение России в Европе в стратегической перспективе могло бы быть схоже с нынешним партнерством между ЕС и Норвегией (имеется в виду прецедент, а не конкретные формы).

Естественными этапами на пути движения к европейским институтам является вступление России во Всемирную торговую организацию и в Организацию экономического сотрудничества и развития (формальная заявка на вступление в ОЭСР была подана еще в 1996 году).

5. Экономические вызовы текущей экономической конъюнктуры.

События 11 сентября 2001 года и общее понижение мировой экономической конъюнктуры являются двумя основными факторами, которые будут определять развитие российской экономики в 2002 году. При всем драматизме событий их влияние на отечественную экономику не должно интерпретироваться однозначно негативно. Ведь помимо внешних, объективных факторов существует и сознательная реакция властей, набор возможностей смягчать негативные последствия, а иногда даже обращать их себе на пользу.

Скажем, политические обстоятельства в настоящее время оборачиваются на пользу России, поскольку после 11 сентября тенденция ее сближения с Западом получила мощный

импульс. А падение цен на нефть, будучи дискомфортной с бюджетной точки зрения, может оказаться важнейшим стимулом активизации структурной перестройки [15]. Словом, очень многое зависит от адекватности действий власти, от ее способности принимать эффективные и адекватные складывающимся обстоятельства решения.

В условиях снижающейся мировой конъюнктуры и связанной с этим падением цен на основные продукты российского экспорта основная проблема для страны состоит в том, чтобы не допустить развития по популистскому варианту. Тем более что обстоятельства как раз провоцируют принятие популистских решений для поддержания экономического роста.

По нашему мнению, в складывающихся обстоятельствах российские власти должны будут предпринять следующие основные действия.

В области *денежной политики* целесообразно пойти на плавное снижение реального курса рубля, следуя за той объективной динамикой, которая будет складываться на валютном рынке. Это полезно с разных точек зрения. Во-первых, позволит укрепить положение отечественного товаропроизводителя на внутреннем рынке, чьи позиции за последнее время существенно ослабли в связи с ростом реального курса в 2000-2001 годах. Во-вторых, не допустить чрезмерного снижения валютных резервов. В-третьих, низкий реальный курс может стать дополнительным фактором притока инвестиций в страну (снижение деловой активности в мире является не самым благоприятным для этого фоном, однако с учетом объема вывезенного капитала возможности его репатриации остаются значительными). В-четвертых, такая политика не будет провоцировать спекулятивную игру против рубля.

Напротив, укрепление рубля или поддержание нынешнего его уровня стало бы опасным испытанием для валютных резервов страны, потребовало бы ужесточения таможенного контроля (а возможности в этой области являются более чем скромными). Кроме того, эта политика, скорее всего, привела бы к ослаблению доверия к денежным властям со стороны финансового сектора, поскольку состояние валютных резервов в совокупности с ожидаемыми объемами операций по долгу не позволит Центробанку защищать сильный рубль в течение длительного периода времени. А это сделало бы атаки на рубль практически неизбежными.

В области *бюджетной политики* важно совершить маневр, не допуская отказа от принципа сбалансированности и в то же время более активно задействуя бюджет как фактор поддержания деловой активности. Это возможно только при проведении глубокой реформы бюджетного сектора. Прорыв, достигнутый в предыдущие два года в области доходов бюджета (в налоговой сфере), теперь должен быть дополнен адекватными решениями в сфере бюджетных расходов. Речь идет не о прямолинейном сокращении расходов, а о комплексе организационных, политических и структурных мер, обеспечивающих существенный рост эффективности использования бюджетных средств. Предстоит пересмотреть роль и функции основных получателей бюджетных ресурсов, бюджетные процедуры и др. А на этой основе можно было бы и предпринять шаги по использованию бюджетных ресурсов на поддержании экономического роста, концентрируя их на наиболее эффективных с точки зрения роста направлениях.

Подчеркнем еще раз: мы не выступаем здесь против использования государственного спроса в целях стимулирования деловой активности. Мы лишь утверждаем, что эта политика не может быть эффективной при нынешней структуре бюджетополучателей и нынешних процедурах распределения бюджетных средств. Именно поэтому в нынешних условиях реформа бюджетных расходов становится не только важной задачей правительства, но задачей критически необходимой. И именно эта реформа может стать ключевым звеном в решении задачи структурной трансформации страны, ослаблении ее зависимости от конъюнктуры мировых цен на энергоносители.

Проведение этих реформ еще более повышает актуальность тех неэкономических, но тесно связанных с экономикой преобразований, о которых выше уже шла речь: судебной, административной и военной. Первая обеспечивает основную институциональную предпосылку развития в стране устойчивой деловой активности, дополняя меры денежной и бюджетной политики по репатриации вывезенного капитала. Вторая и третья являются важнейшими условиями повышения эффективности бюджетных расходов.

Наконец, все эти меры в условиях падения цен на нефть и политического сближения с Западом позволили бы активизировать переговоры об условиях выплаты советского долга с возможностью списания определенной его части. Этот аспект должен приниматься во внимание и при принятии решений о сотрудничестве с ОПЕК, готовности снижать экспорт нефти. Между этими двумя направлениями существует очевидный конфликт.

Российское правительство в общем успешно выдержало испытание высокими ценами на нефть, не допустив принятия хорошо известных по прошлому популистских решений. Однако сейчас предстоит новое испытание – низкими ценами на основные продукты отечественного экспорта. Если мы пройдем его успешно, без существенной экономической и политической дестабилизации – это будет означать, что Россия полностью преодолела кризисы переходной эпохи, что российская элита консолидировалась, и страна способна устойчиво функционировать в постиндустриальном мире.

[1] Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей (см.: Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Prty 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).

[2] За 90-е годы электронная промышленность освоила порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, освоила 800 видов товаров народного потребления. Рост производства составил в 1999 году 46%, а в 2000 – 37,7%. За последние годы значительно возрос экспорт электронной продукции, составляя 70-80 млн. долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья. (См. Смирнов В. Большие перспективы микротехнологий и схем // Красная звезда. 2001. 17 марта; Смирнов В. Российская электроника – богатч и бедняк // Российская газета. 2001. 17 апреля).

[3] Подробную характеристику этого вывода см. Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001. С. 313-317.

[4] ИЭПП. 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 политике. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, то есть 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; 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 называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Сочинения. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

[7] Поэтому, кстати, не могут не вызывать удивления регулярно повторяемые критиками российских реформ обвинения в недооценке институциональных преобразований реформаторами 90-х годов.

[8] Говоря более точно, был разработан следующий набор документов:

- Основные направления социально-экономической политика Правительства РФ на долгосрочную перспективу (одобрены на заседании Правительства РФ 28 июня 2000 года);

- План действий правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы (утвержден распоряжением Правительства РФ № 1072-р от 26 июля 2000 года), скорректирован распоряжением Правительства РФ № 933-р от 14 июля 2001 года;

- Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 года (обсуждена Правительством РФ и направлена Президенту РФ в мае 2001 года);

- Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу: 2002-2004 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ № 910-р от 10 июля 2001 года).

[9] Точнее, к 15 марта 2001 года из 119 пунктов Плана действий Правительства должны были быть выполнены 78. По факту полностью или частично было выполнено 51 мероприятие. На практике же это означало, что большинство документов, которые должны были быть введены в действие, находилось в стадии доработки или согласования в самом правительстве. А ведь многие из них представляли собой законопроекты, которым еще предстояло пройти через Федеральное Собрание. (Мониторинг хода реализации программы проводился Российско-европейским центром экономической политики – REСЕР).

[10] См. подробнее: ИЭПП. Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2001. С. 18.

[11] См. подробнее: Дынкин А.А., Соколов А.А. Интегрированные бизнес-группы – прорыв к модернизации страны. М., 2001. С. 13.

[12] А.Белоусов предлагает, пожалуй, наиболее аккуратное и сбалансированное изложение такой модели: «Этот путь требует внятной экономической политики, направленной на стимулирование потребления и инвестиций, и уж, конечно, исключает девальвацию рубля. Здесь основной ограничитель – низкая конкурентоспособность внутренне ориентированного сектора, которую вряд ли можно быстро повысить без целенаправленной промышленной политики государства» (Экономическая конъюнктура в октябре-ноябре: Обзор макроэкономических тенденций № 32 / Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. М., 2001).

[13] В этом, кстати, состоит одно из важнейших отличий нынешней ситуации от большей части 90-х годов. На первом этапе посткоммунистических преобразований представителями разных групп интересов и политических силы выдвигались абсолютно несовместимые требования к проведению экономической политики: инфляционная накачка или жесткая стабилизация, бездефицитный бюджет или поддержка отечественного

товаропроизводителя из бюджета, либерализация внешнеэкономической деятельности или меры жесткого протекционизма. Список можно еще долго продолжать.

[14] Дело в том, что в Европе уже существует Европейское экономическое пространство (European Economic Area - ЕЕА), которая включает в себя страны ЕС, а также Норвегию, Исландию и Лихтенштейн. Последние три страны и Швейцарию входят также в Европейскую зону свободной торговли. Участие в ЕЕА предполагает не только формирование “общего рынка”, но и существенное продвижение по пути гармонизации законодательства. Фактически участие в ЕЕА означает принятие входящими в него странами законодательства и стандартов ЕС. Вместе с тем, участие ЕЕА не предполагает формирования наднациональных органов (за исключением механизма разбирательства споров).

[15] В литературе последнего времени достаточно убедительно показано, что экономическое процветание в современном мире приходит прежде всего к странам, бедным природными ресурсами. Не имея дешевых и легко задействуемых ресурсов, эти страны и их правительства (какими бы они ни были) должны уделять повышенное внимание производительности труда, эффективности производства, конкурентоспособности – и тем самым обеспечивать экономический рост на здоровой основе. (См. Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1996; Gylfason Th., Zoega G. Natural resources and Economic Growth: The Role of Investment. London: CEPR, 2001.