

В.Мау

Экономическая политика России на пути к рыночной демократии: завершение посткоммунистической трансформации и приоритеты догоняющего развития.

1. Экономико-политические итоги первого посткоммунистического десятилетия.

Первое десятилетие после падения коммунизма сконцентрировало в себе бурные и противоречивые процессы, в ходе которых произошла коренная трансформация всех сторон жизнедеятельности российского общества – его экономики, политики, идеологии. Итоги 1990-х годов были и еще долго будут оставаться предметом острых споров, в центре которых фактически стоит вопрос о том, насколько специфическим был (или должен был быть) путь трансформации этой страны и, соответственно, насколько эффективным был проводившийся экономико-политический курс.

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 проходили острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриально экономики характеризовалось некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубоких 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)

	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	

Госкомстат РФ

Во-вторых, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Это был поистине уникальный эксперимент. Никогда в мировой истории (в том числе в экономической истории) не осуществлялся переход от тотально огосударственной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальных масштабах. Однако этот переход не 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 1999-2002 годах власть прошла через серьезное испытание – испытание благоприятной ценовой конъюнктурой на товары российского экспорта. О решении стабилизационных задач свидетельствуют приведенные в Табл. 2 статистические данные.

Таблица 2. Некоторые данные о развитии экономики в 1990-2001 годах.

Годы	Динамика ВВП, %	Инфляция %	Ставка рефинансирования % на дату	Дефицит федерального бюджета	Безработица, %
1991	100	160	20 01.01.91		
1992	85,5	2500	80 01.05.92		
1993	78,1	839	210 15.10.93	-10	
1994	68,1	215	200 01.05.94	-10	7,8
1995	65,4	131	200 01.06.95	-5	9
1996	63,1	21,8	120 01.06.96	-8	10
1997	63,7	11	36 01.06.97	-7	11,2
1998	60,6	84,4	150 01.06.98	-4	9,6
1999	63,8	36,5	55 01.06.99	-1	8,9
2000	69,1	20,2	33 01.06.00	2	9,9
2001	71,5	18,6	33 01.06.00	2	8,7
2002			23 01.06.01		

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 инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью перенесения центра тяжести на проведение глубоких институциональных реформ. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различны, но различия эти уже не настолько глубоки, чтобы вести к разрушению политической стабильности. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность является важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного 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: товарный дефицит был преодолен еще в 1992-1993 годах, а доля государственной собственности уже не превышает 25% от общего числа предприятий. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 90-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые 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 вызовами.

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

2. Особенности развития в условиях постиндустриального общества.

С 2000 года в России развернулась широкая дискуссия о путях обеспечить устойчивого экономического роста, позволяющего постепенно сокращать разрыв с наиболее развитыми

странами мира. По сути, речь идет о выработке стратегии догоняющего развития, то есть об одном из наиболее острых вопросов экономической политики XX столетия.

Совершенно очевидны два аспекта, две особенности экономического роста, который необходим современной России. Во-первых, необходимо найти такой механизм, который обеспечивает рост темпом, заметно превышающим среднемировой. Во-вторых, принципиально важен рост не сам по себе, а обеспечивающий глубокую структурную трансформацию экономики в направлении постиндустриального общества.

Для более точного определения механизма, способного обеспечить решение задач догоняющей постиндустриализации, необходимо рассмотреть специфические черты этой системы. Дело в том, что задачи, стоящие перед Россией на рубеже XX-XXI веков, в чем-то аналогичны задачам рубежа XIX-XX веков – в обоих случаях речь идет о проблемах догоняющего развития. По этой причине в современной экономической литературе нередко можно встретить предложения, основанные на моделях догоняющего развития, характерные для индустриальной эпохи.

Существует ряд специфических факторов, существенно затрудняющих анализ догоняющего развития применительно к постиндустриальному миру.

Первое. Постиндустриальное общество находится только в процессе своего становления. Его основные, конституирующие черты, возможно еще не проявились в полной мере. Пока даже трудно определенно сказать, в какой мере современное общество несет в себе постиндустриальные признаки. Все-таки достаточно полное представление об индустриальном капитализме мы получили лишь к началу XX столетия, а отнюдь не на рубеже XVIII-XIX, когда новая система отношений только формировалась. Хотя, конечно, работы Т.Р.Мальтуса, Д.Рикардо и К.Маркса, анализировавших именно это общество, представляли несомненный интерес и оказали существенное влияние на дальнейшее развитие экономической мысли. Разумеется, в мире нет недостатка в сочинениях, посвященных анализу феномена постиндустриальности, однако сама по себе начальная фаза существования этой системы задает крайне жесткие (и очень узкие!) рамки для каких-либо обобщений [7].

Сказанное не является аргументом против исследования феномена постиндустриального общества до достижения им стадии высокой зрелости, но лишь должно служить предостережением против переоценки выводов и рекомендаций, которые кочуют в настоящее время из одной книги в другую. Повторяю: дело не в недостатке глубоких исследований, а в неразвитости самого объекта исследования.

Второе. Ситуация усугубляется отсутствием вообще какого бы то ни было опыта догоняющего развития в постиндустриальном мире. То есть отсутствует сам феномен, который мы намерены анализировать. Все наиболее успешные примеры догоняющего развития (в том числе и догоняющего развития за последние пятьдесят лет) относятся к принципиально иному классу проблем – к трансформации традиционных обществ в индустриальные. Более того, как показывают события последнего десятилетия, пример их индустриального скачка вовсе не гарантирует им успешную адаптацию к вызовам постиндустриальной эпохи. Быстрый рост Японии и близких к ней стран Юго-Восточной Азии натолкнулся к началу 90-х годов на серьезные препятствия, связанные как раз с ограниченностью индустриальной модели роста и их неспособностью (во всяком случае, пока) перейти в постиндустриальную систему координат. Можно предположить, что с серьезными проблемами такого же рода столкнется позднее и быстро растущий в настоящее время Китай.

Между тем, анализ догоняющего развития должен опираться на значительный практический опыт. Работы А.Гершенкрона, содержащие наиболее развернутый и убедительный анализа

догоняющей индустриализации [8], стали возможны только на основе сравнительного исследования конкретных примеров из экономической истории (прежде всего, Германии и России). Большинство других работ на эту тему, предлагающих более общие, универсалистские подходы к проблемам догоняющего развития, были написаны уже после работ А.Гершенкрона [9].

Третье. Сама специфика постиндустриальной системы (в той мере, в какой мы в настоящее время знакомы с ней) несет дополнительные трудности для анализа. Важнейшей характеристикой этой системы является очевидное усиление неопределенности всех параметров жизнедеятельности общества. Это связано с двумя особенностями постиндустриального общества, радикально отличающими его от общества индустриального. Во-первых, происходит резкое повышение динамизма технологической жизни, что обуславливает столь же резкое сужение временных горизонтов экономического и технологического прогноза. Во-вторых, можно говорить о практически безграничном росте потребностей и, соответственно, резком расширении возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении). Все это многократно увеличивает масштабы экономики и одновременно резко индивидуализирует (можно сказать, приватизирует) ее – как потребности, так и технологические решения становятся все более индивидуальными [10], что и обуславливает повышение общего уровня неопределенности.

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

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

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

Индивидуализация обуславливает важность децентрализации. Если для индустриального общества важнейшей характеристикой была экономия на масштабах, то в постиндустриальном мире роль ее все более сокращается. Разумеется, там, где остается массовое типовое производство, сохраняется и экономия на масштабах, сохраняется и роль крупнейших централизованных фирм. Но по мере того, как на первый план выходят наука и

возможности ее практического применения в экономической и социальной жизни снижается и возможность экономии на масштабах, а за этим снижается и созидательный потенциал централизации. Крах советского строя в значительной мере был связан с тем, что основанная на централизованном принятии решений система оказалась в принципе не способной решить задачу «превращения науки в непосредственную производительную силу общества», хотя об этом с 70-х годов постоянно говорилось на съездах КПСС [11].

Перечисленные трудности и ограничения, налагаемые сегодняшним состоянием знания (точнее, незнания) природы постиндустриального общества, не следует, впрочем, рассматривать как аргументы в пользу отказа от его изучения или признания принципиальной невозможности проведения государством какой-либо осмысленной политики догоняющего роста. Мы лишь считали необходимым подчеркнуть здесь, что на нынешнем, начальном этапе формирования новой экономической и технологической системы экономисты и политики должны особенно осторожно относиться к собственным представлениям и рекомендациям и намерениям. Пожалуй, можно быть уверенным только в одном: сегодняшние рассуждения и выкладки, какими бы обоснованными они нам не представлялись, в конечном счете (при достижении постиндустриальным обществом состояния зрелости) будут казаться весьма наивными.

Осознание существа стоящей перед современной Россией задачи как догоняющей постиндустриализации создает лишь общую основу для формирования стратегии социально-экономического прорыва. Это исключительно сложная задача, не имеющая к тому же окончательных решений. Точнее было бы сказать, что эта задача может решаться, но теоретически никогда не может быть решена. Зато может быть решена на практике, если постиндустриальный прорыв будет когда-нибудь осуществлен.

3. Модели консолидации экономического роста.

В центре дискуссий по вопросу о желательной экономической политике в настоящее время стоит вопрос о роли государства. Такая постановка проблемы не только соответствует традиционным российским (и советским) представлениям о важности государства для решения крупных экономико-политических проблем, но и является важной по существу: как было показано выше, деятельность государства, действительно, является важнейшим фактором решения задач догоняющего развития. Проблема, однако, состоит в том, что многие публикуемые в настоящее время рассуждения о роли государства в современных российских условиях являются весьма справедливыми по причине довольно общего характера предлагаемых выводов (что, правда, не отрицает их значимость) [12].

В настоящее время существует четыре подхода к решению задачи ускоренного экономического государства и роли государства в этом процессе.

Во-первых, характерная для левых сил этатистская модель, в соответствии с которой государство является основным хозяйственным субъектом, и только оно может взять на себя ответственность за инвестиционный процесс. Здесь предполагается максимальная концентрация финансовых ресурсов в руках государства (прежде всего ренты и экспортной выручки) и перераспределение их в направлении национальных приоритетов. 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.

Во-вторых, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм - финансово-промышленных групп (ФПГ), или интегрированных компаний (бизнес групп – ИБГ). Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию

ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также обеспечивают снижение транзакционных издержек (благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций).

В-третьих, подход, предполагающий резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику, приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития (снижение бюджетной нагрузки с 36-38 до 20-22 процентов ВВП по расширенному правительству).

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

Нетрудно заметить, что первые два подхода могут быть объединены как по существу своему дирижистские, а вторые два – как либеральные. Эти пары внутренне довольно тесно взаимосвязаны, хотя сторонники их в настоящее время ведут активную полемику между собой.

Разумеется, в подобной постановке предлагаемые модели выглядят довольно абстрактно. Однако даже в таком виде к ним применимы критерии решения задач догоняющего развития, которые были рассмотрены нами в предыдущем разделе данной работы. С этой точки зрения либеральные подходы должны в наибольшей мере отвечать вызовам постиндустриальной эпохи. Однако этот ответ является слишком общим, а реальные проблемы современного развития требуют и более конкретного анализа.

По-видимому, в современных условиях наиболее естественным и возможным в формировании стратегии экономического развития страны будет определенная комбинация второго, третьего и четвертого подходов. Однако именно институциональные реформы будут играть центральную роль в решении задач консолидации экономического роста в России. Этот вывод нуждается в более обстоятельном пояснении, и особенно с точки зрения сочетания реально протекающих и желательных процессов в общественной жизни.

Классическая дирижистская модель централизованного перераспределения ресурсов не пользуется в настоящее время широкой поддержкой. В качестве основных аргументов против такого подхода использовались следующие соображения: во-первых, государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений (оно может сконцентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности можно ожидать, что использованы они будут не самым эффективным образом); во-вторых, этот подход противоречит федералистским основам построения России, поскольку такой подход предполагает решительную концентрацию распоряжения ресурсами в одном центре; в-третьих, он плохо совместим с демократией и обеспечением прав собственности; в-четвертых, он совсем не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой главное – стабильность прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Процесс формирования вертикальных бизнес-групп в современной России достаточно очевиден [13]. Несомненным достоинством является инвестиционная активность подобных образований, особенно перспектива их вложений в инновационные проекты. Опасность – в формировании субъектов, обладающих мощным политическим влиянием и способных навязывать собственные интересы в качестве национальных. Соответственно, перед правительством встает задача использовать преимущества ИБГ и нейтрализовать их недостатки. Последнее прежде всего связано с необходимостью максимальной активизации усилий по вступлению во Всемирную торговую организацию (как источник противодействия

монополистическим тенденциям внутри страны) и активизации антимонопольной политики.

Проблема бюджетной нагрузки пока не имеет однозначного решения. За период 1999-2001 годов бюджетная нагрузка в ВВП заметно возросла, приблизившись к 39% по расширенному правительству. Эта тенденция вроде бы создает условия для дальнейшего снижения налогового бремени, однако возможности этого снижения не реализуются в полной мере. Отчасти такая позиция власти объясняется конъюнктурным характером части получаемых доходов (влиянием высокой мировой конъюнктуры на товары российского экспорта), отчасти – стремлением поддержать популярность правительства и торможением структурной реформы бюджетной сферы. Проведение глубокой реформы бюджетных расходов становится в такой ситуации особенно важным, причем ее значение еще более возрастает в условиях падения цен на товары российского экспорта. При проведении этой реформы важно ориентироваться на решение двух групп задач:

- во-первых, на обеспечение бюджетного маневра в направлении концентрации бюджетных ресурсов прежде всего в отраслях, обеспечивающих устойчивое функционирование политических институтов, обеспечивающих минимизацию транзакционных издержек (госаппарат, судебная и правоохранительная система, армия), а также на вложения в человеческий капитал (прежде всего в образование, здравоохранение и науку);
- во-вторых, с макроэкономической точки зрения ориентируется следует на некоторое снижение относительной бюджетной нагрузки (в долях ВВП) при повышении объемов доступных бюджетных ресурсов (что вполне естественно в условиях экономического роста).

Формирование системы институтов (правил игры), необходимых для догоняющего развития также является справедливой, но весьма общей постановкой задачи. О каких именно институтах должна идти речь?

С точки зрения политической, по-видимому, необходимо сохранение демократических институтов и принципов, по крайней мере в объеме, зафиксированной в Конституции РФ 1993 года. Иными словами речь может идти об институтах, характерных для наиболее развитых стран мира (хотя и с необходимыми поправками на постреволюционные особенности развития страны).

С точки зрения экономической ситуация выглядит гораздо сложнее. Пока нельзя сделать однозначный вывод о том, в какой мере имплантация институтов стран – пионеров постиндустриализации способствовала бы решению задач догоняющего развития России. Во-первых, сами эти институты существенно различаются по странам (если сравнить, например, США и ЕС). Во-вторых, копирование институтов означало бы перенос в догоняющую страну принципов, предполагающих существенное изъятие ресурсов, которые могли бы быть направлены на решение задач догоняющего развития. (Это касается прежде всего той социальной нагрузки, которую несут многие из наиболее развитых стран) [14]. Однако, в-третьих, адаптация ряда институтов обеспечивала бы интеграцию России с наиболее развитыми странами (скажем, ЕС), что стало бы дополнительным фактором сокращения разрыва [15].

Экономической политике и еще более хозяйственной практике еще только предстоит отвечать на возникающие в этой связи вопросы. В порядке первого приближения можно высказать предположение, что институциональная система современной России может формироваться с учетом опыта современного ЕС, однако при обеспечении существенно более низкой бюджетной нагрузки. С одной стороны, это позволило бы воспользоваться некоторыми преимуществами глобализации и участия в общем европейском рынке. С другой стороны, не допустить избыточного бюрократического (и социального) давления на экономический

потенциал страны. Все это предполагает тщательный анализ институциональной системы наиболее развитых стран и разграничение институтов, уместных и неуместных для адаптации в современной России по критерию решения задач догоняющего развития. Достаточно очевидно, что допустима адаптация тех институтов, которые не предполагают увеличение бюджетной нагрузки или ограничение возможностей инновационной деятельности частными агентами.

Признавая, что реальное решение задач ускоренного роста может происходить в результате комбинации подходов, основанных на адаптации современных институтов при ограничении реальной бюджетной нагрузки на экономику и использовании преимуществ интегрированных бизнес-групп, необходимо специально подчеркнуть опасность попыток навязывания стране каких бы то ни было отраслевых приоритетов. Подобные попытки в настоящее время нередко предпринимаются, в том числе и со стороны экономистов либерального направления.

Структурные приоритеты. Практический опыт определения отраслевых приоритетов в современной России позволяет увидеть только два критерия, значимых при принятии соответствующих решений. Наиболее примитивным является ориентация на силу лоббизма, доступную тому или иному сектору. Понятно, что при таком подходе практически невероятно ориентироваться на по-настоящему перспективные сектора. Другой вариант связан с попыткой серьезного изучения перспектив отдельных секторов науки и техники на основе экспертных выводов и оценок. Опыт свидетельствует, что в этом случае начинается бесконечная дискуссия экспертов, каждый из которых утверждает, что именно его сфера деятельности является наиболее важной. Объективного критерия подобрать и здесь оказывается невозможно.

Сложной проблемой является возможность государства стимулировать структурные сдвиги путем воздействия на факторы, существенные для производственной деятельности. Прежде всего это касается политики валютного курса и тарифов на услуги инфраструктурных отраслей (особенно на энерготарифы). Политика сдерживания укрепления курса рубля, как и сдерживание роста тарифов, облегчают положение отечественных товаропроизводителей в их конкурентной борьбе за потребителя. В то же время эта ситуация воспроизводит искусственный разрыв между правилами игры отечественных и зарубежных производителей и потому ведет к консервации сложившейся структуры, ограничивает стимулы к нововведениям. Самым простым ответом на это противоречие было бы предложение постепенно, по мере роста производительности труда доводить искомые соотношения до уровня среднемировых (или сопоставимых с мировыми). По-видимому, в этом направлении ситуация и будет развиваться, поскольку существует объективная тенденция сближения национальных и мировых условий хозяйствования в условиях сохранения достаточного уровня открытости экономики страны. Такого ответа недостаточно, поскольку повышение производительности труда является не только предпосылкой, но и результатом действия (или отсутствия) соответствующих стимулов. Однако более внятного ответа на этот вопрос пока не существует.

Несомненным сравнительным преимуществом России является довольно высокий образовательный уровень ее населения, особенно в сравнении с уровнем экономического развития страны. Причем данный фактор важен не только с точки зрения достигнутого в прошлые десятилетия уровня образования, но по причине отчетливо демонстрируемой населением готовности инвестировать в этот сектор значительные частные средства [16]. Иными словами, развитие системы образования должно находиться под постоянным и первостепенным вниманием государства – как с точки зрения бюджетных расходов, так и формирования современных институтов (включая стимулирование частных вложений в образование). Повышение эффективности этого сектора может в ближайшее время стать предметом консолидации национальных усилий.

Не менее важными являются и инвестиции в здравоохранение. Это весьма сложный сектор, в котором могут эффективно сочетаться как государственные, так и частные средства. Развитие его важно по крайней мере в двух отношениях. Один достаточно очевиден, поскольку здравоохранение обеспечивает развитие «человеческого капитала» как важнейшего фактора постиндустриального роста. Другой аспект связан с технологическими особенностями здравоохранения как сферы деятельности: этот сектор тесно связан со многими другими секторами промышленности и сферы услуг, а потому вложения в здравоохранение могут генерировать спрос по длинной цепочке сопряженных отраслей. Причем это будет не искусственный спрос, как это нередко бывает с государственными инвестициями, а ориентированный на реальные потребности общества. Можно сказать, что здравоохранение может сыграть ту же роль для постиндустриального роста, что и железнодорожное строительство для роста индустриального [17].

Обеспечение открытости российской экономики является существенным фактором развития в направлении постиндустриализации. Причем упомянутый выше вопрос об открытости как факторе ограничения монополистических тенденций и стимуле к инновационной деятельности корпораций является лишь одним из аспектов этой проблемы.

Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства. Политика должна быть ориентирована не на защиту неэффективных отраслей, а на обеспечение проникновения на мировые рынки перспективных производств и высокотехнологичных услуг. Такой подход предполагает принципиально иное, нежели теперь, представление о том, зачем России нужно участие в ВТО.

Сказанное, в частности, относится к перспективам аграрного сектора в контексте ВТО. Российское сельское хозяйство способно конкурировать на мировых рынках (при некотором дополнительном развитии инфраструктуры). Этот сектор даже дает поле для новой политической игры: в ходе переговоров по ВТО Россия могла бы пойти на решительное сближение со странами так называемой «Кернской группы» (стран с низкой защитой сельского хозяйства, в которую входят, например, Австралия и Новая Зеландия).

Разумеется, акцент на секторе услуг не означает забвения других секторов, по которым у страны есть определенные перспективы развития. К таковым относятся, например, автомобилестроение и самолетостроение. Однако надо отдавать себе отчет в том, что при всей важности развития этих секторов (с политической, технологической и социальной точек зрения) они вряд ли станут точками прорыва в постиндустриальную систему координат.

Укрепление институтов государственной власти. Есть также ряд приоритетных с точки зрения постиндустриального общества, но выходящих за рамки экономической сферы секторов, на которых государство должно сосредоточиться в первую очередь. К ним относятся:

- Реформа судебной системы, повышение эффективности, справедливости и прозрачности судебных решений. Без этого любые шаги в области совершенствования экономического законодательства не будут давать должного эффекта.
- Реформа государственного аппарата (или административная реформа) – преодоление коррупции, удешевление и повышение эффективности.
- Военная реформа, и прежде всего радикальное изменение системы комплектования армии с выходом на контрактную армию в самые короткие сроки. Можно забыть о постиндустриальном рывке, если талантливая молодежь будет тратить силы для уклонения от

армии и тем более уезжать по этой причине учиться и работать за границу. Значение этого фактора пока почти никем не принимается во внимание.

4. Программа институциональных реформ.

Институциональный подход был положен в основу стратегии экономического развития России, разработанного по поручению В.Путина группой экономистов и юристов во главе с Г.Грефом. В основе этого документа лежало формирование институциональных условий, стимулирующих предпринимательскую активность как основу для устойчивого экономического роста.

Непосредственной причиной разработки новой стратегической программы развития и реформирования России стало формирование новой администрации во главе с В.Путиным. Однако 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.

Первая программа посткоммунистических преобразований была в общих чертах разработана в 1991-1992 годах и отражала принципиальные намерения правительства 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 к концу 90-х годов цели программы были 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 ее консолидация, сближение позиций элитных групп по фундаментальным вопросам сделали возможным начало дискуссии по долгосрочным проблемам развития страны, что и нашло отражение при разработке Стратегической концепции, получившей также название «программы Грефа». Она должна была задать принципиальные ориентиры социально-экономического развития России, определить базовые механизмы, которые обеспечивали бы рост российской экономики темпами, позволяющими сокращать разрыв с наиболее развитыми странами мира. Иначе говоря, программа должна была ориентировать на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста в условиях постиндустриальных вызовов.

Важнейшими компонентами институциональных реформ, которые должна решить Россия в настоящее время, в соответствии с «программой Грефа» являются 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.
- 3) Дерегулирование хозяйственной деятельности или, что то же самое, повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельностью. Речь идет о снижении барьеров входа на рынок, упрощении систем регистрации, лицензирования и контроля за частнопредпринимательской деятельностью, упрощение реализации инвестиционных проектов.

- 4) Обеспечение гарантий частной собственности, включая интеллектуальную. Повышение эффективности использования государственной собственности.
- 5) Повышение эффективности функционирования предприятия, прежде всего за счет совершенствования системы корпоративного управления.
- 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, разделить монопольный и конкурентный сектора, что предполагает повышение прозрачности их деятельности и максимально возможное стимулирование конкуренции.
- 8) Проведение земельной реформы, укрепление права частной собственности на землю, в том числе и сельскохозяйственного назначения.
- 9) Реформирование системы таможенного тарифа и вступление в ВТО.
- 10) Реформирование системы социальной поддержки в направлении концентрации ресурсов на помощи малоимущим.
- 11) 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 в разрезе отраслей – только практическая деятельность покажет, в каких секторах страна может конкурировать на равных с наиболее передовыми производителями мира. Во-вторых, наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказываться не отрасли, а конкретные предприятия. Последнее вообще является характерным для стран, решающих задачи догоняющего развития [18].

Наконец, Стратегическая программа предполагает решение важных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики, о которых выше уже шла речь - административная реформа и судебная реформа.

Более конкретно экономическая политика России по формированию институциональной структуры рыночной демократии может быть охарактеризована по следующим направлениям.

Налоговая реформа.

В характере налогового пакета и его соотношении с бюджетными расчетами проявились некоторые важные особенности характера действий новой администрации, о которых следует сказать особо. Традиционно в основе налоговых идей российских властей лежало фактическое признание так называемой «кривой Лаффера», то есть ожидания роста объема поступлений в бюджет при снижении налогового бремени на экономику [19], несмотря на отсутствие серьезных эмпирических подтверждений данной теоремы.

В 2000 году, предложив снизить, налоги, правительство не стало закладывать в бюджет следующего года ожидания роста доходов, несмотря на критику со стороны ряда депутатов. Причем дело здесь не столько в скептическом отношении к «кривой Лаффера», и даже не столько в консерватизме бюджетного планирования нового правительства, сколько в

принципиальной позиции по снижению налогового бремени на экономику. Иначе говоря, снижение бюджетной нагрузки является одной из принципиальных задач властей как фактора стимулирования экономического роста. Хотя практическая реализация идеи плоского подоходного налога дала резкое увеличение объемов поступления этого налога в бюджет.

В дальнейшем были приняты решения по снижению и упрощению налогообложения прибыли предприятий, упрощение налогообложения природных ресурсов и малого предпринимательства.

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

Наконец, новая налоговая система может иметь важные политические последствия. Радикальное снижение подоходного налога и отказ от прогрессии создают принципиальные условия для формирования в будущем политической силы социал-демократической ориентации. Вплоть до настоящего времени в России не было экономической базы для появления партии, которая в качестве своего программного требования выдвигала бы повышение налогов и использование дополнительных доходов в социальных и экономических целях (а именно в этом состоит суть социал-демократической экономической программы). Высокое налоговое бремя заставляло всех, включая крайне левых, выступать за его снижение, что делало левую платформу крайне противоречивой. Теперь ситуация меняется, и в скором времени следует ожидать появления политических сил, ставящих во главу своей экономической платформы формирования «более справедливой» налоговой системы.

Таблица 3. Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

	В %			В реальном выражении	
	1999	2000	2001	2000 к 1999	2001 к 2000
Налог на прибыль	6,60%	5,70%	5,70%	109%	132%
Подоходный налог	3,00%	2,50%	2,80%	105%	149%
НДС	11,20%	6,50%	7,10%	74%	143%
Акцизы	4,20%	2,40%	2,70%	72%	148%
Налоги на внешнюю торговлю	1,90%	3,30%	3,60%	221%	146%
Отчисления в социальные внебюджетные фонды	7,60%	7,70%	6,40%	129%	110%
Всего налогов	33,90%	37,60%	34,50%	141%	121%

Таможенное регулирование.

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 пересекаемыми 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 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 актуализировал для многих отраслей и фирм задачу экспорта технологий, оборудования, комплектующих, что делало важным снижение тарифов на соответствующую продукцию. В результате Кабинет быстро поддержал соответствующие предложения.

Реформа бюджетных расходов.

Если в 2000 году центральной темой реформирования финансовой системы были вопросы доходной базы (налоговая реформа, пересмотр соотношений доходов между федеральным и региональным бюджетами), то в 2001 году первостепенное внимание должно быть уделено реструктуризации расходов федерального бюджета.

Бюджетные расходы пока не были объектом сколько-нибудь систематического реформирования. Их формирование происходит в значительной мере стихийно, ориентируясь на возможное поступление доходов. вне продуманной системы экономических и политических приоритетов, вне представлений о стратегических направлениях развития страны. Практика убедительно показывает, что без системной трансформации этой сферы не только бюджет, но и вся экономическая, социальная и политическая жизнь страны будет оставаться потенциально (а то и реально) неустойчивой. То есть система бюджетных расходов является комплексной темой, в которой переплетаются проблемы макроэкономической политики, структурной реформы, а также проблемы собственно политические.

С одной стороны, трансформация системы формирования и осуществления бюджетных расходов выступает необходимой предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры, обеспечить снижение долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца разрешенной задачей, поскольку бюджет оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами.

С другой стороны, эта реформа закладывает предпосылки для улучшения предпринимательского климата и представляет собой одну из основных компонент структурной реформы. Она должна дать понимание перспективы получателям бюджетных средств, а, главное, задать приоритеты использования финансовых ресурсов государства на среднесрочную перспективу.

Изменение и уточнение механизмов распределения бюджетных средств – еще одно направление этой реформы. Тем самым предполагается придать ей антикоррупционный характер и способствовать улучшению предпринимательского климата в стране.

Наконец, реформа бюджетных расходов связана и с решением ряда политических проблем. Определение стратегических приоритетов и прозрачных процедур бюджетного финансирования должно стать ограничителем на популистские тенденции в деятельности

власти, особенно в ситуации, когда ей доступны дополнительные ресурсы благодаря благоприятной экономической конъюнктуре.

Предпринимательский климат и дерегулирование.

Дерегулирование – или снятие административных барьеров – является одним из главных направлений работы по стимулированию экономического роста. Речь идет прежде всего об упрощении порядка регистрации предприятий, об упорядочивании лицензирования, об упорядочении деятельности разного рода контрольных органов, призванных надзирать за бизнесом, о сертификации продукции и о функционировании саморегулирующих организаций бизнеса (то есть общественных организаций, способных брать на себя часть функции государственного контроля). Каждый из этих сюжетов важен как с экономической, так и с политической точек зрения.

С экономической – потому что здесь сосредотачиваются наиболее серьезные препятствия для предпринимательской деятельности. Всевластие бюрократии проявляется прежде всего в тех препятствиях, с которыми сталкивается бизнес в начале своей работы, а также при проведении разного рода проверок. Контролирующих инстанций порядка трех десятков, продолжительность и частота проверок не регламентированы, требования, предъявляемые к бизнесу, зачастую невыполнимы, а размеры штрафов таковы, что приводят к закрытию предприятия. Естественно, особенно тяжелым положение оказывается для малых и средних фирм. Причем дело здесь не только в бюрократическом давлении и вымогании взяток. Эти же инструменты могут использоваться и для выдавливания конкурента с рынка, и для сведения счетов властей с недостаточно лояльными предпринимателями.

С политической точки зрения перспективы пакета мер по дерегулированию важны потому, что его судьба будет показателем способности правительства концентрировать политическую волю на приоритетных направлениях и достигать своей цели, преодолевая сопротивление бюрократии. Несмотря на общее понимание важности предлагаемых мер, каждая из них будет встречать серьезное бюрократическое сопротивление, поскольку они ограничивают права большого числа уважаемых ведомств как федерального, так и регионального уровней.

Реформирование естественных монополий.

В 2000 году отчетливо обозначилась принципиально новая тенденция в развитии этой сферы. Если раньше руководители соответствующих секторов национальной экономики энергично сопротивлялись попыткам Правительства осуществить их реструктуризацию, то теперь именно они становятся движущей силой перемен. Прежде всего это касается железнодорожной системы и электроэнергетики. Разумеется, речь не идет о том, что Правительство превращается в тормоз на пути преобразований. Оно заинтересовано в проведении реформ. Однако 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 делает 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 действий руководителей МПС, в настоящее время существенно отличным от того, что было еще три года 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 своего контроля за «своими» компаниями, хорошо понимая, что прежде всего этого обеспечить удастся через их реструктуризацию и частичную приватизацию. Контролируя информационные потоки, высшие менеджеры находятся в гораздо более благоприятном положении с точки зрения контроля за положением дел в своих отраслях, что также укрепляет их позиции в процессе любых структурных реформ.

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 оправданно готовностью вкладывать свои 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 к тщательному изучению поступающих со стороны различных групп интересов предложений относительно трансформации этих секторов. Государство теперь должно выступать прежде всего верховным арбитром в дискуссиях. Причем роль эту оно не может выполнять прямолинейно, лишь обсуждая поступающие предложения. В условиях асимметричности информации оптимальным становится тактика стимулирования конфликтов между различными группировками, заинтересованных в реформировании данной отрасли, в полемике между которыми и становится возможным тщательный и реалистичный анализ 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 реорганизаций. 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 услуг или продукции этих отраслей.

Финансовые рынки.

Наконец, принципиально важным является реформа финансовой системы, и прежде всего банков. Именно это звено является в настоящее время одним из основных препятствий на пути трансформации сбережений в инвестиции. Отсутствие согласованности действий между Правительством и Центральным Банком относительно принципов реформирования банковской системы, повышения ее надежности является серьезной проблемой 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 является 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 другим банкам, а банки предпочитают хранить средства на счетах в Центробанке при отрицательной процентной ставке или в государственных бумагах с очень низкой их 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 является на сегодня первой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, необходимы и серьезные действия властей по улучшению ситуации в этой сфере. Особенно шаги в таких направлениях, как укрупнение банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (особенно конечных), привлечение на рынок иностранных банков.

5. 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 [20]. 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 требует членство в ЕС [21].

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

[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 – богач и бедняк // Российская газета. 2001. 17 апреля).

[3] Подробную характеристику этого вывода см. Mau V and Starodubrovskaya I. The Challenge of Revolution: Contemporary Russia in Historical Perspective. Oxford: Oxford University Press, 2001.

[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 политики. 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] О крайней ограниченности наших представлений о новой системе общественной жизни свидетельствует и сам факт отсутствия пока даже собственного (позитивного) устоявшегося его наименования. Пока его преимущественно называют через противопоставление предыдущей системе: постиндустриальное, постэкономическое. «Позитивные» названия хотя и существуют (типа «информационное общество или “network society”»), до сих пор не стали общепринятыми.

[8] Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962; Gerschenkron A. Continuity in History and other Essays. Cambridge, Mass: The Belnap Press, 1968; Gerschenkron A. Europe in the Russian Mirror. Four Lectures in Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

[9] См., например: Abramovitz M. Thinking about Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1989; Dosi G. et al. (eds.). Technical Change and Economic Theory. London and New York: Pinter, 1988; Cooper C. and Kaplinsky R. (eds.). Technology and Development in the Third Industrial Revolution. London: Frank Cass, 1989; Shin J.-S. The Economics of the Latecomers: Catching-up, technology transfer and institutions in Germany, Japan and South Korea. London and New York: Routledge, 1996 и др.

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

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

[12] См., например: Государство в эпоху глобализации. М.: ИМЭМО РАН, 2001. Надо, однако, отдать должное авторам этого сборника, в котором четко формулируется тезис об ограниченности общих рассуждений об экономической роли государства в современном мире. (С. 8).

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

[14] См.: Aslund A., Warner A. EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference "Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma. (CASE. Warsaw 2002). MIMEO.

[15] Противоречивость этой задачи отчетливо проявляется в полемике, которую ведут в настоящее время представители либерального крыла российских экономистов. В явном виде здесь уже проявились три подхода:

- 1) Предложение об использовании критериев вступления в ЕС (*acquis communautaire*) в качестве базовых ориентиров при формировании институтов посткоммунистической России.
- 2) Сомнения в эффективности европейских институтов (которые предполагают слишком высокую бюджетную нагрузку) и предложения об ориентации на институциональную систему США.
- 3) Признание институтов современного западного мира в принципе не подходящими для решения задач догоняющего развития (по причине их избыточной бюджетной нагрузки) и предложение более активного использования опыта современной КНР. Впрочем, сторонники последнего подхода не дают четкого ответа на вопрос, какие институты коммунистического Китая должны быть использованы в современной России.

Более подробно этот вопрос будет рассмотрен ниже.

[16] Социологические обследования свидетельствуют, что россияне готовы инвестировать в образование не только значительно больше, чем граждане стран с аналогичным уровнем среднедушевого дохода, но и стран с гораздо более высоким уровнем доходов.

[17] Здравоохранение гораздо более эффективный и адекватный сектор с точки зрения определения приоритетов долгосрочного роста. Оно имеет целый ряд преимуществ перед автопромом, в котором подчас также видят претендента на «ведущее звено» современного роста. Сказанное, разумеется, не означает недооценки роли автопрома и его способности генерировать рост в сопряженных отраслях. Проблема лишь в том, что автомобилестроение стимулирует развитие индустриальных (и в этом смысле традиционных) секторов роста, тогда как здравоохранение в значительной мере связано с развитием самых современных отраслей науки и высокотехнологических услуг.

[18] На это обращал внимание еще А.Гершенкрон. (Gerschenkron A. *Economic Backwardness in historical Perspective*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1962. P. 7).

[19] Наиболее отчетливо эти подходы артикулировало правительство Е.Примакова (1998-1999).

[20] 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).

[21] Подробнее на эту тему см.: Мау В., Новиков В. Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.