

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Государственная политика и государственные институты в 2006 г.¹

1.1.1. Основные тенденции экономико-политического развития

Минувший год не отмечен яркими событиями в экономике или политике. Власть продолжала курс, намеченный в предыдущие годы. Не было и каких-то особых внешних вызовов, которые оказывали бы существенное влияние на экономическую жизнь страны и требовали специального реагирования.

Макроэкономические показатели подтверждают это наблюдение (табл. 1). Экономика росла устойчивым, хотя и не слишком высоким темпом – более высоким, чем среднемировой или западноевропейский, но никак не обеспечивающим решение столь популярной еще недавно задачи «удвоения ВВП». Да и сама эта задача как-то незаметно ушла на задний план. Практически ни один значимый показатель не демонстрировал существенного изменения – ни в лучшую, ни в худшую сторону.

Экономический рост России продолжал существенно опережать наиболее развитые страны мира, однако несколько отставал от большинства стран постсоветского пространства (табл. 2). В сравнении со странами Центральной и Восточной Европы российские темпы роста выглядят в основном удовлетворительными (за исключением стран Балтии), подтверждая выявленную после завершения переходного периода закономерность: «чем дальше от Брюсселя, тем выше экономический рост»².

Позитивную динамику демонстрируют инвестиции, особенно иностранные. Причем происходит это в ситуации, когда государство явно активизирует свою роль в экономической жизни, наращивая активы государственных предприятий, работающих в наиболее привлекательных при нынешней конъюнктуре секторах (отрасли топливно-энергетического комплекса).

Правительство продолжало проводить осторожную финансовую политику. Росли средства Стабилизационного фонда и золотовалютные резервы. Хотя бюджетная политика ослабла (расходы федерального бюджета в номинальном выражении увеличились более чем на 20% по сравнению с предыдущим годом) и, следовательно, зависимость государственного сектора от внешнеэкономической конъюнктуры возросла, пока нет оснований говорить об отказе от консервативной бюджетной политики и о начале раскрутки бюджетного популизма. Как теперь понятно, недопущение популизма в условиях обилия денежных средств – задача не из простых, и на протяжении минувше-

¹ Автор выражает признательность В. Новикову и О. Кочетковой за помощь при подготовке настоящего раздела обзора.

² См. подробнее: Ослунд А. Парадокс евразийского роста // Россия в глобальной политике. 2006. Т. 4. № 6.

го года финансовые власти продолжали поиск аргументов и решений, которые блокировали бы мощный поток популистских требований и призывов. Это было особенно важно для политики предвыборного года.

Завершился первый год реализации национальных проектов. Сформулированные В. Путиным осенью 2005 г., они стали стержнем социальной и бюджетной политики страны, в значительной мере аккумулируя бюджетные расходы и придавая экономической политике правительства социальный акцент. Теперь к четырем изначально предложенным проектам (здравоохранение, образование, сельское хозяйство и жилье) добавились проблемы преодоления демографического кризиса.

Нацпроекты стали отражением общей тенденции перехода к средне- и долгосрочной политике. За последнее время отчетливо проявился спрос на программы развития всей страны, а также отдельных ее регионов и секторов экономики. Началась разработка десятилетней социально-экономической стратегии страны. Был подготовлен Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности, содержащий трехлетние ориентиры деятельности правительства; соответствующие доклады подготовлены министерствами и ведомствами. Впервые осуществлен переход к трехлетнему бюджетному планированию, что является беспрецедентным в отечественной экономической истории: даже в условиях советской плановой экономики не удавалось вывести бюджетные проектировки за рамки одного года. Субъекты Федерации приступили к разработке долгосрочных (на 10–15 лет) стратегий и среднесрочных (на 3–5 лет) программ своего социально-экономического развития. Правительство периодически рассматривает стратегии развития отдельных производственных и инфраструктурных секторов.

На протяжении 2006 г. правительство продолжало активно работать над разработкой и практической реализацией «институтов развития». Особые экономические зоны, концессионные соглашения и Инвестиционный фонд стали фактом экономической жизни. Параллельно шла интенсивная работа над созданием правовых и организационных основ Государственной корпорации развития (или Банка развития), которая стала бы источником инвестиций для крупных проектов, поддерживаемых государством. По-видимому, в 2007 г. эта работа будет завершена, и в России появится целостная система так называемых «институтов развития».

Продолжился процесс консолидации важнейших (стратегических) секторов экономики в руках или под контролем государства. Последние годы продемонстрировали наличие двух принципиальных моделей восстановления госконтроля над ключевыми активами – через судебную процедуру («модель «ЮКОСа») и через выкуп («модель «Сибнефти»)³. Прецедент «ЮКОСа» сыграл свою демонстрационную роль, и в минувшем году абсолютно домини-

³ См.: Экономическая политика 2005 г.: определение приоритетов // Российская экономика в 2005 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП, 2006.

нировала вторая модель. Наиболее ярким примером стал приход в проект «Сахалин-2» ОАО «Газпром», выкупившего у западных корпораций контрольный пакет акций. В той же логике можно рассматривать формирование Объединенной авиастроительной корпорации. Наконец, была выдвинута идея законопроекта, регулирующего доступ иностранного капитала к российским производственным активам.

В 2006 г. существенным образом менялось внешнее позиционирование России. Можно наблюдать две противоположные тенденции в этом отношении. С одной стороны, налицо продолжение процесса вхождения России в структуры современного мира. С другой стороны, наглядно проявилось ухудшение отношений России с западным миром, иначе говоря, с развитыми рыночными демократиями.

Первая тенденция была связана с продолжением и завершением процессов, начавшихся достаточно давно: переговоры о присоединении к ВТО, более или менее успешно (и уж, во всяком случае, спокойно) прошло председательствование в «большой восьмерке». В этом ряду следует также отметить и либерализацию валютного регулирования в части движения капитальных средств, что формально превращает рубль в полностью конвертируемую валюту (в отличие от введенной еще в 1992 г. конвертируемости рубля по текущим операциям). Однако эти события и тенденции пока не стали фактором интеграции России в сообщества развитых рыночных демократий.

Вторая тенденция, к сожалению, отражает проблемы – охлаждение (и даже обострение) отношений с ЕС, критика новейших политических тенденций развития России, как идущих вразрез с принципами демократии. Дополнительные сложности создают четко обозначившиеся в минувшем году намерения России упорядочить свою тарифную политику в отношении цен на энергоресурсы. Попытка перейти на мировые цены в отношениях с партнерами по СНГ вызывает не только недовольство этих стран (что вполне понятно), но и критику других европейских стран, которые видят в этом одновременно и энергетический шантаж бывших союзных республик, и риски для собственной энергобезопасности (поскольку нефте- и газопроводы проходят по территориям стран, для которых повышаются тарифы). Для России особые сложности создаются еще и потому, что в рамках своего председательствования в «восьмерке» в качестве одной из ключевых тем был выдвинут лозунг энергобезопасности – как раз то самое требование, которое, по мнению западных партнеров, подрывается пересмотром тарифов на поставки газа в «ближнее зарубежье».

Таблица 1

Основные экономические показатели послекризисного периода (1999–2006 гг.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ВВП (% к предыдущему году)	106,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	106,7
Индекс промышленного производства (% к предыдущему году)	111,0	108,7	102,9	103,1	108,9	108,3	104,0	103,9
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (% к предыдущему году)	104,1	107,7	107,5	101,5	101,3	103,0	102,4	102,8
Инвестиции в основной капитал								
<i>млрд руб.</i>	670,4	1165,2	1504,7	1762,4	2186,4	2804,8	3534,0	4482,7
<i>% к предыдущему году</i>	105,3	117,4	110,0	102,6	112,5	117,0	110,5	113,5
Иностранные инвестиции (<i>млрд долл.</i>)	9,6	11,0	14,3	19,8	29,7	40,5	53,7	55,1
В том числе:								
<i>прямые инвестиции</i>	4,3	4,4	4,0	4,0	6,8	9,4	13,1	13,7
<i>портфельные инвестиции</i>	0,031	0,145	0,451	0,472	0,401	0,333	0,453	3,182
<i>прочие инвестиции</i>	5,3	6,4	9,8	15,3	22,5	30,8	40,1	38,2
Внешнеторговый оборот								
<i>млрд долл.</i>	115,1	149,9	155,6	168,3	212,0	280,6	368,9	468,4
<i>% к предыдущему году</i>	86,9	130,2	103,8	108,1	126,0	132,4	131,5	127,0
экспорт товаров								
<i>млрд долл.</i>	75,6	105,0	101,9	107,3	135,9	183,2	245,3	304,5
<i>% к предыдущему году</i>	101,5	139,0	97,0	105,3	126,7	134,8	132,9	125,0
импорт товаров								
<i>млрд долл.</i>	39,5	44,9	53,8	61,0	76,1	97,4	125,3	163,8
<i>% к предыдущему году</i>	68,1	113,5	119,8	113,4	124,8	128,0	128,7	129,3
Доходы бюджета (в % ВВП)								
<i>консолидированный бюджет</i>	25,2	28,5	29,3	32,1	31,1	32,3	35,2	35,5
<i>федеральный бюджет</i>	12,7	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,6
Расходы бюджета (в % ВВП)								
<i>консолидированный бюджет</i>	26,3	25,6	26,4	31,1	29,7	27,8	27,5	27,5
<i>федеральный бюджет</i>	14,0	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	16,1
Профицит / Дефицит (-) бюджета (% ВВП):								
<i>консолидированный бюджет</i>	-1,1	2,8	2,9	1,0	1,4	4,5	7,7	8,0
<i>федеральный бюджет</i>	-1,1	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,5
Оборот розничной торговли (% к предыдущему году)	94,2	109,0	111,0	109,3	108,8	113,3	112,8	113,0
Индекс потребительских цен (% к декабрю предыдущего года)	136,5	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0
Индекс цен производителей промышленных товаров (% к декабрю предыдущего года)	170,7	131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	1110,4
Общая численность безработных, на конец периода (<i>млн чел.</i>)	9,4	7,6	6,4	5,8	6,2	6,0	5,7	5,1
Денежные доходы в среднем на душу населения в месяц (<i>руб.</i>)	1658,9	2281,1	3062,0	3947,2	5170,4	6410,4	8023,2	9911

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2006 году

тенденции и перспективы

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Реальные располагаемые денежные доходы (% к соотв. периоду предыдущего года)	87,7	112,0	108,7	111,1	115,0	110,4	111,1	110,0
Международные резервные активы (на конец периода, млрд долл.)	12,5	28,0	36,6	47,8	76,9	124,5	182,2	303,7
Совокупный объем средств Стабилизационного фонда Российской Федерации:								
млрд руб.						522,3	1 237,0	2346,9
млрд долл.						18,8	42,3	89,1

* Предварительная оценка

Источник: Росстат, ЦБ РФ.

Таблица 2

Динамика ВВП в отдельных странах, % в год

Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Австрия	3,3	3,4	0,8	0,9	1,1	2,4	2	2,8
Азербайджан	11,4	6,2	6,5	8,1	10,4	10,2	24,3	25,6
Армения	3,3	6	9,6	13,2	13,9	10,1	13,9	7,5
Беларусь	3,4	5,8	4,7	5	7	11,4	9,3	7
Бельгия	3,1	3,7	1,2	1,5	0,9	2,4	1,5	2,7
Болгария	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,7	5,5	5,6
Босния и Герцеговина	9,5	5,4	4,3	5,3	4,4	6,2	5	5,5
Великобритания	3	3,8	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,7
Венгрия	4,2	6	4,3	3,8	3,4	5,2	4,1	4,5
Германия	1,9	3,1	1,2	0	-0,2	1,2	0,9	2
Греция	3,4	4,5	5,1	3,8	4,8	4,7	3,7	3,7
Грузия	3	1,9	4,7	5,5	11,1	5,9	9,3	7,5
Дания	2,6	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,2	2,7
Израиль	2,9	8,7	-0,6	-0,9	1,5	4,8	5,2	4,1
Индия	6,9	5,3	4,1	4,3	7,2	8	8,5	8,3
Ирландия	10,7	9,2	5,7	6	4,3	4,3	5,5	5,8
Исландия	4,3	4,1	3,8	-1	3	8,2	5,5	4
Испания	4,7	5	3,5	2,7	3	3,1	3,4	3,4
Италия	1,9	3,6	1,8	0,3	0	1,1	0	1,5
Казахстан	2,7	9,8	13,5	9,8	9,3	9,6	9,4	8,3
Канада	5,5	5,2	1,8	2,9	1,8	3,3	2,9	3,1
Кипр	4,8	5	4,1	2,1	1,9	3,9	3,7	3,5
Киргизская Республика	3,7	5,4	5,3	0	7	7	-0,6	5
Китай	7,1	8,4	8,3	9,1	10	10,1	10,2	10
Корея	9,5	8,5	3,8	7	3,1	4,7	4	5
Латвия	4,7	6,9	8	6,5	7,2	8,6	10,2	11
Литва	-1,7	4,7	6,4	6,8	10,5	7	7,5	6,8
Люксембург	8,4	8,4	2,5	3,6	2	4,2	4	4
Молдова	-3,4	2,1	6,1	7,8	6,6	7,4	7,1	3
Норвегия	2,1	2,8	2,7	1,1	1,1	3,1	2,3	2,4

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Польша	4,5	4,2	1,1	1,4	3,8	5,3	3,4	5
Португалия	3,9	3,9	2	0,8	-1,1	1,2	0,4	1,2
Россия	6,4	10	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7
Румыния	-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	5,5
Свазиленд	3,5	2,6	1,6	2,9	2,4	2,1	1,9	1,2
Сербия	-18	5,2	5,1	4,5	2,4	9,3	6,3	5,5
Словакия	1,5	2	3,2	4,1	4,2	5,4	6,1	6,5
Словения	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9	4,2
США	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,4
Таджикистан	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	10,6	6,7	8
Туркмения	16,5	18,6	20,4	15,8	17,1	14,7	9,6	9
Турция	-4,7	7,4	-7,5	7,9	5,8	8,9	7,4	5
Узбекистан	4,3	3,8	4,2	4	4,2	7,7	7	7,2
Украина	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5
Финляндия	3,9	5	2,6	1,6	1,8	3,5	2,9	3,5
Франция	3	4	1,8	1,1	1,1	2	1,2	2,4
Хорватия	-0,9	2,9	4,4	5,6	5,3	3,8	4,3	4,6
Чешская Республика	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6
Чили	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3	5,2
Швейцария	1,3	3,6	1	0,3	-0,3	2,1	1,9	3
Швеция	4,5	4,3	1,1	2	1,7	3,7	2,7	4
Эстония	0,3	7,9	6,5	7,2	6,7	7,8	9,8	9,5
Япония	-0,2	2,9	0,4	0,1	1,8	2,3	2,6	2,7

Источник: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

1.1.2. Проблемы экономического роста

Вопросы экономического роста оставались в числе ведущих в экономико-политических дискуссиях 2006 г. Однако произошла некоторая трансформация обсуждения этого вопроса.

Наблюдается деполитизация дискуссии: ввиду того что ни одна из принципиальных (альтернативных) моделей экономического роста не была выбрана высшими должностными лицами в качестве общегосударственной, принятие решений о конкретных мерах в рамках этих моделей и обсуждение их обоснованности переместилось в отдельные заинтересованные ведомства и их подразделения. При этом тематика «удвоения ВВП» уходит на периферию дискуссии и, хотя официально и не отменена, явно перестает интересовать политическую элиту страны. Последнее можно только приветствовать, поскольку всякая фетишизация количественных показателей может только дестимулировать реальный рост, сопровождаемый структурными реформами.

Модели роста и отношение к промышленной политике

В прошлые годы сформировалось 4 основных подхода к консолидации экономического роста: дирижистский (на основе госинвестиций), «чеболистский» (через активное развитие финансово-промышленных групп), последовательно-либеральный (за счет резкого снижения бюджетной и регуляторной

нагрузки на экономику) и институциональный (формирование современной институциональной среды, приближенной к западным аналогам)⁴.

Отчетливо проявившееся в 2006 г. завершение активной дискуссии между их сторонниками связано не с победой одного из подходов. Проводимая в настоящее время в России экономическая политика содержит элементы всех 4 подходов к консолидации экономического роста. Налицо рост регулятивной и инвестиционной активности государства. Происходит укрепление финансово-промышленных групп, особенно подконтрольных государству, причем российской особенностью является их подконтрольность не только фактическая (как у южнокорейских чеболей), но и формальная, поскольку контрольные пакеты ведущих финансово-промышленных групп или уже принадлежат государству, или движутся в этом направлении. Одновременно частью официальной политики остается задача снижения доли бюджета в ВВП. Хотя на протяжении последних двух лет этот показатель растет, трехлетняя бюджетная проектировка ориентирует на его снижение в среднесрочной перспективе. Наконец, стержнем правительственной стратегии является формирование и укрепление институтов, характерных для современных рыночных демократий.

Иными словами, в настоящее время основополагающими принципами государственной политики являются:

- макроэкономическая и политическая стабильность;
- развитие институтов современного рынка;
- активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной жизни.

Однако остается открытым вопрос: насколько устойчивой может быть подобная экономико-политическая конфигурация? Естественно, она будет устойчивой, пока внешнеэкономическая конъюнктура позволяет совмещать макроэкономическую стабильность с государственным вмешательством. Эта ситуация может сохраняться довольно долго, но не вечно. И выбор последовательности в преимущественной опоре на ту или иную модель роста сделать все равно придется.

Стимулирование промышленного роста было в 2006 г. одним из стержневых в правительственных дискуссиях. Премьер М. Фрадков даже выступил с инициативой создания специальной правительственной комиссии по вопросам промышленной политики. Характерной особенностью этой дискуссии было то, что она была связана не с замедлением темпов роста, но с неудовлетворенностью тем, что рост происходил прежде всего за счет торговли и иных секторов услуг, а не высокотехнологичных компаний.

Впрочем, ускоренное развитие сектора услуг является оправданной реакцией на структурное наследие советской экономики и, более того, может сочетаться с развитием высоких технологий. Так, закупки ИТ крупными рос-

⁴ См.: Мау В. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003.

сийскими торговыми организациями сопоставимы с затратами на ИТ в нефтегазовом секторе⁵. Причем в США лидеры розничной торговли обеспечили приблизительно 50% преимущества США в росте производительности перед Европой за последние 10 лет (еще 25% приходится на долю аналогичного прогресса в оптовых цепочках поставок)⁶.

Вопрос о промышленной политике периодически возникал в политической дискуссии на протяжении всех 15 лет посткоммунистического развития. Когда речь заходила о промышленной политике, под ней понимали, как правило, определение государством приоритетных секторов и производств и сосредоточение на них различных форм поддержки, прежде всего при помощи бюджетных вливаний. Такая промышленная политика достаточно хорошо известна многим развитым странам, не только России. Она имеет корни в индустриальном прошлом – в эпохе, когда доминировали крупные индустриальные формы и когда можно было достаточно четко определить наиболее перспективные сектора и производства. В индустриальную эпоху можно было определить долгосрочные отраслевые перспективы экономического роста, сосредоточить на них финансовые (бюджетные) ресурсы и достичь поставленных целей. Именно так осуществлял индустриализацию Советский Союз, но схожие (хотя и не столь жесткие) инструменты использовались и в западных странах.

Большинство рекомендаций относительно промышленной политики в 1990-е годы основывалось именно на такой логике. И именно эта логика вызвала резкое неприятие либеральных критиков, которые настаивали на невозможности или недопустимости использования логики индустриализации в современную эпоху. Высокий динамизм изменения потребностей и возможностей их удовлетворения, быстрое технологическое обновление резко снижают прогнозируемость развития производства. Определение долгосрочных приоритетов как основания для принятия масштабных бюджетных решений становится невозможным – и безответственным. Не говоря уже о проблемах посткоммунистической России, где вследствие слабости политических институтов взамен направляемой государством инновационности скорее разовьется «политическое предпринимательство».

Однако в последнее время осмысление проблем промышленной политики, похоже, перешло в новую фазу, свидетельствующую о повышении зрелости отечественной политической элиты.

Во-первых, президент сформулировал национальные приоритеты, и ими стали отнюдь не отрасли промышленности, а развитие человека. Акцент на образование, здравоохранение, жилищные условия и собственно воспроизводство человека (проблема снижения рождаемости) стал принципиально важным шагом в преодолении логики индустриализма и, вообще, советского понимания экономических проблем и признания реалий постиндустриальной эпохи.

⁵ См. *CNews Analytics*, 2006.

⁶ Rogoff K. Wall-to-Wall Wal-Mart? (<http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff15>)

Во-вторых, количественные ориентиры роста (требование «удвоения ВВП») все более уступают место осознанию важности обеспечения качества роста, прежде всего его инновационной базы – тема инновационности становится одной из центральных при обсуждении задач и механизмов экономической политики. В дискуссиях 2006 г. все чаще звучала неудовлетворенность ситуацией, когда распространение высоких технологий остается низким.

Последнее относится как к структуре промышленного и индивидуального потребления, так и к структуре производства и, в частности, экспорта. Так, доля высокотехнологичного экспорта в общем его объеме не превышает 4%, что в несколько раз ниже аналогичного показателя не только высокоразвитых стран, но и Китая (более 25%)⁷.

Иными словами, в минувшем году достаточно отчетливо проявилось понимание того, что современная промышленная политика, чтобы действительно быть современной и эффективной, должна существенно отличаться от того, что понималось под ней на протяжении большей части XX в. Теперь речь преимущественно идет о формировании системы стимулов для развития различных промышленных секторов без жесткого выделения их приоритетов.

В качестве ключевых инструментов промышленной политики российское правительство предлагает частно-государственное партнерство, политику валютного курса (сдерживание укрепления), таможенно-тарифное регулирование, техническое регулирование, поддержку несырьевого экспорта и некоторые другие формы.

Институты развития

Важную роль в стимулировании экономического роста должны сыграть особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Венчурный фонд (Российская венчурная компания), Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), Корпорация (или банк) развития. В минувшем году началась практическая реализация первых трех инструментов. АИЖК существует уже несколько лет. Власти приступили к активной проработке проблем венчурного финансирования и Банка развития.

Две промышленно-производственные (в Липецкой области и Татарстане) и четыре технико-внедренческие (в Дубне, Зеленограде, Санкт-Петербурге и Томске) *особые экономические зоны (ОЭЗ)* были созданы в 2006 г. Еще рано говорить об их практической результативности. Идет процесс обустройства инфраструктуры зон, ведутся переговоры с потенциальными кандидатами на получение статуса резидентов. Желающих разместить производство в ОЭЗ немало, однако пока не прослеживается каких-то прорывных проектов, за которыми стояли бы мощные инвестиции или уникальные технологии. Впрочем, это и неудивительно: с одной стороны, российские ОЭЗ не дают сколько-нибудь значимых налоговых преференций, а с другой –

⁷ См.: Центр развития. Обзорение российской экономики (за период с 12 по 25 декабря 2006 г.).

требуется время для обустройства инфраструктуры зон. Кроме того, обозначилась и проблема, которую следовало бы учесть при развитии этого механизма стимулирования инвестиций: привлекать в специальные зоны следует прежде всего производителей экспортной продукции, не допуская искажения условий для конкуренции внутри страны. Пока же, следуя инерции кризисного десятилетия, большинство зон ориентировано на производство импортозамещающей продукции.

В 2006 г. были приняты также поправки в закон, вводящие особые экономические зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ-ТРТ). Существенной особенностью этих зон является практически полное отсутствие налоговых льгот и перенесение стимулирующего акцента на государственные инвестиции в инфраструктуру (производственную, коммунальную, транспортную), причем федеральные инвестиции должны сочетаться с инвестициями из региональных и муниципальных бюджетов. По сути, выбор федеральным правительством ОЭЗ-ТРТ близок к отбору проектов, финансируемых из инвестиционного фонда: государство берет на себя инфраструктурные издержки, которые не только способствуют развитию данного вида бизнеса, но и вообще создают дополнительные стимулы для подъема экономики региона. Это делает режим ОЭЗ-ТРТ привлекательным для субъектов Федерации, которые получают дополнительный ресурс для обустройства потенциально привлекательных для туризма территорий. В результате прошедшего конкурса победителями стали Иркутская область и Бурятия, Алтайский край и Республика Алтай, Краснодарский и Ставропольский края, а также Калининградская область.

Обращает также внимание тот факт, что Калининградская область сочетает теперь на своей территории два режима ОЭЗ: в 2006 г. начал действовать Общий закон об особой экономической зоне в Калининградской области, и одновременно она получила возможность развивать отдельные участки на побережье Балтийского моря в режиме ОЭЗ-ТРТ. Общий закон об ОЭЗ в этой области стал результатом острой многолетней дискуссии относительно возможности и целесообразности существования специального экономического режима в этом регионе. Новый закон сменил действовавший с 1996 г. специальный режим, в основе которого были таможенные льготы на ввоз в регион товаров потребительского и производственного назначения. Сыграв некоторую положительную роль в адаптации некогда закрытого милитаризованного региона к рыночным условиям, старый механизм преимущественно стимулировал импорт товаров или сборку импортных товаров для последующей реализации на основной территории России. Новый Федеральный закон, вступивший в действие с 1 апреля 2006 г., стимулирует преимущественно инвестиционную активность, предоставляя существенные льготы для тех, кто будет создавать в регионе новые предприятия. Это уже привело к заметному всплеску инвестиционной активности в Калининградской области.

В 2006 г. начал функционировать и *Инвестиционный фонд*. Изначально его предполагалось формировать в рамках федерального бюджета в услови-

ях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы. По сути своей, это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее давление на финансовые органы с требованиями использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», правительство выработало компромиссное решение, выделив часть средств на госинвестиции. Конечно, это решение несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном изменении нефтяных цен, но оно не является фатальным при соблюдении двух условий. Во-первых, если размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом. Во-вторых, если средства Стабфонда будут действительно эффективно расходоваться, т.е. сопровождаться повышением производительности труда и благоприятными структурными сдвигами (ослаблением сырьевой зависимости) российской экономики. Однако надо отдавать себе отчет: если цены на нефть упадут, то средства Стабфонда в первую очередь надо будет направить на выполнение обязательств в рамках инвестиционных проектов и уж потом – на демпфирование сокращения других статей бюджетных расходов.

Государственную поддержку предполагается прежде всего использовать при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. В современных условиях особенно важна последняя составляющая – институциональное обновление, являющееся ключевым фактором динамичного развития и инфраструктуры, и инноваций.

В 2006 г. начался отбор проектов на финансирование из *Инвестиционного фонда*. Решение принимает правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Большинство поступивших в 2006 г. заявок относилось к транспортной отрасли. Преимущество отдается инфраструктурным объектам, принципиально важным для развития регионов или связанных с этой инфраструктурой крупных производственных кластеров. Создаваемые за счет средств Инвестфонда объекты федеральной инфраструктуры стимулируют масштабные инвестиции со стороны частного сектора. Объем Инвестиционного фонда в 2006 г. составил около 95 млрд руб., а в 2007–2009 гг. в соответствии с перспективным финансовым планом – 378 млрд руб.

Отобранные проекты, в общем, могут быть объединены в две группы: во-первых, транспортные, направленные на устранение инфраструктурных ограничений для развития экономики и повышения мобильности населения; во-вторых, проекты, направленные на промышленное развитие территорий и освоение новых месторождений полезных ископаемых. Среди отобранных проектов – строительство «Западного скоростного диаметра» и тоннеля под Невой в Санкт-Петербурге, участка скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург в Московской области; крупнейший инфраструктурный проект – комплексное развитие Нижнего Приангарья в Красноярском крае, свя-

занное с формированием крупнейшего производственного кластера в Восточной Сибири; создание транспортной инфраструктуры в Читинской области и Краснодарском крае, ряд других объектов. Доля федерального софинансирования колеблется в них от 13 до 60%, причем чем крупнее проект – тем ниже, как правило, доля государственных средств.

Уже поддержанные проекты далеко не исчерпывают средств, заложенных в Инвестиционный фонд в бюджете 2006 г. Складывающаяся ситуация внушает некоторый оптимизм, поскольку свидетельствует об осторожном подходе к расходованию бюджетных ресурсов на инвестиционные проекты, о понимании крайней уязвимости госинвестиций для неэффективных и прямо коррупционных решений⁸.

В 2006 г. было принято решение и о формировании *Венчурного инвестиционного фонда*. Предполагается, что этот инструмент станет одним из ключевых для стимулирования инновационной активности и освоения промышленностью производства высокотехнологичной продукции. Повышение интереса инвесторов к инновационному сектору предполагается обеспечить за счет снижения их рисков и повышения доходности от венчурных инвестиций при помощи некоторого государственного участия в частных венчурных фондах.

В 2006–2007 гг. уставный капитал Венчурного фонда должен быть профинансирован за счет средств Инвестиционного фонда в размере примерно 15 млрд руб. Предполагается использовать средства Венчурного фонда в том числе (и прежде всего) на развитие нанотехнологий, на увеличение капиталов финансовых институтов, специализирующихся на лизинге, кредитовании и страховании контрактов на приобретение современных технологий.

Наконец, в конце 2006 г. на обсуждение правительства был поставлен вопрос о *Банке (или Корпорации) развития* Российской Федерации, который должен заработать к концу 2007 г. По словам Г. Грефа, этим институтом в России завершается формирование институтов развития. Это очень амбициозный проект, поскольку соответствующая структура должна будет реализовывать государственную инвестиционную политику с точки зрения стимулирования развития новых секторов и производств. Как отмечают многие участники дискуссии, такого рода институт, если только он будет реализован в полной мере, по сути подменит собой правительство и фактически может начать играть роль параллельного бюджета. Такого рода развитие было бы довольно опасным, поскольку государство должно расходовать свои средства по единообразной и прозрачной процедуре. Появление альтернативных бюджетов, хотя и может решить краткосрочные задачи подстегивания инве-

⁸ Проблема неэффективности и коррупционной уязвимости государственных инвестиционных проектов – отнюдь не специфическая проблема России или развивающихся экономик. О том, с какими проблемами приходится сталкиваться в этой сфере, см.: Флювбьерг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных объектов // Экономическая политика. 2006. № 1.

стиций, практически всегда оборачивается снижением их эффективности и, в конечном счете, застоём (или даже кризисом).

Административно-политический, а не коммерческий характер данного учреждения проистекает из того, что Банк развития по своей организационно-правовой форме рассматривается как некоммерческая организация, не ставящая перед собой целью извлечение прибыли. Тем самым предполагается, что данный «банк» будет субсидировать отдельные проекты (или даже отрасли). Однако возможность принятия эффективных и ответственных решений тем самым ставится под сомнение. Данное учреждение должно ориентироваться не на бесприбыльные проекты (т.е. не на субсидирование в буквальном смысле этого слова), а на проекты с длительным сроком окупаемости и потому непривлекательные для обычных коммерческих банков. Даже при таком критерии отбор проектов будет вызывать многие вопросы, как и сами перспективы подобного института.

Помимо создания специальных институтов развития, правительство активно занималось проработкой перспектив развития отдельных отраслей промышленности, считающихся приоритетными для развития национальной экономики. Обсуждались вопросы развития автомобильной и авиационной промышленности, новые технологии и т.п. Правительство одобрило программу развития нанотехнологий, программу «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг. и другие подобного рода программы. Тем самым все более проявлялась тенденция к использованию традиционных дирижистских подходов к экономической политике. Хотя пока эта политика оставалась больше в политической и организационно-административной (консолидация активов) сферах, не влияя глубоко на бюджетные решения.

Формирование институтов развития – политика, вполне объяснимая в государстве, имеющем высокие бюджетные доходы. Однако у такой политики есть два очень существенных ограничения.

Во-первых, финансовые решения как наиболее простые и очевидные могут отвлечь внимание от необходимости решения других (можно сказать, более глубоких) проблем консолидации экономического роста. В последнее время все более отчетливо проявились такие ограничители современного роста, как нехватка высокоэффективного оборудования, усиливающаяся конкуренция с импортом, отсталая структура экспорта и, главное, дефицит квалифицированной рабочей силы. Эти вопросы гораздо важнее поддержки отдельных отраслей и предприятий, и именно они требуют первостепенного внимания от власти.

Во-вторых, существует вопрос о принципиальной возможности решения задач постиндустриального роста с опорой на институты, выработанные преимущественно на предыдущем этапе социально-экономического развития страны и мира. Являются ли институты развития действительно современными, т.е. адекватными вызовам постиндустриальной эпохи? Только время даст ответ на этот вопрос. Пока же мы можем лишь заметить, что при определенных обстоятельствах использование традиционных институтов для решения и

новых модернизационных задач в принципе возможно. Однако за это всегда приходится платить свою цену, которая в среднесрочной перспективе может оказаться слишком высокой. Опора на старые институты способствует повышению ригидности социальной системы, снижает ее адаптивные возможности, необходимые для адекватного реагирования на новые, быстро меняющиеся вызовы. Об этом свидетельствует вся история России в XX в. – и кризис капиталистической модернизации начала столетия, и кризис советской системы.

Некоторые вопросы инвестиционной активности

В условиях перехода к модели инвестиционного роста принципиально важным является демонстрация отношения государства к частным инвесторам, в том числе к иностранным. Оценки в этом вопросе отнюдь не могут быть однозначными, прямолинейными. Отнюдь не всегда то, что представляется для инвестора необходимым или, наоборот, нежелательным в логике развитых рыночных демократий, дает однозначно позитивный или негативный результат в условиях развивающихся рынков. Высокая отдача от инвестиций до известных пределов компенсирует «нетрадиционность» отношения к инвесторам, а потому активность иностранного бизнеса может быть достаточно высока в ситуациях, которые по меркам развитых демократий представляются неблагоприятными. Это в особой мере относится именно к иностранному капиталу, который чувствует себя политически несколько более защищенным по сравнению с отечественным бизнесом.

Обычно наличие привлекательных активов в совокупности с предсказуемостью действий властей создает достаточные условия для инвестиционной активности бизнеса, в том числе иностранного. Это тем более заметно в условиях продолжающегося снижения позиций России в рейтингах эффективности госуправления, коррупции, конкурентоспособности и других – при одновременном улучшении позиций в международных кредитных рейтингах.

Одним из важных показателей взаимоотношений российских властей и иностранных инвесторов стало в минувшем году развитие событий вокруг проекта «Сахалин-2», разрабатывавшегося по модели соглашения о разделе продукции (СРП). С точки зрения событий последних трех лет не произошло ничего нового: государство в лице «Газпрома» поставило разработку перспективного месторождения под свой контроль, выкупив у частных инвесторов контрольный пакет акций. Иными словами, была применена «модель «Сибнефти», а не «модель «ЮКОСа», что с позиций внутриполитической логики является позитивным и даже вполне благополучным для инвесторов. Но это благоприятная модель в логике взаимоотношений государства с отечественным бизнесом. А вот устроит ли это иностранных инвесторов? Это вопрос, на который ответ даст только 2007 г.

Пока можно сделать предварительное предположение, что ситуация с «Сахалином-2» вряд ли окажет заметное негативное влияние на активность иностранного бизнеса в части прямых инвестиций. Во-первых, действия вла-

сти в данном случае были достаточно предсказуемыми и относительно корректными (иностранцы получили отступной). Во-вторых, активность иностранного капитала постепенно смещается из топливно-энергетического комплекса в другие отрасли, на контроль за которыми государство не претендует, что вполне соответствует интересам развития национальной экономики. В-третьих, сомнительная эффективность заключенных в середине 1990-х годов соглашений о разделе продукции была достаточно очевидна.

В свое время в СРП видели механизм привлечения иностранных инвестиций в отрасли, требующие крупных вложений в стране с неблагоприятным в политическом и экономическом отношениях инвестиционным климатом. Неэффективная налоговая система требовала индивидуализации налогового режима для проектов, требовавших вложения очень крупных средств, а серьезные политические риски – выведения этих вложений из-под национальной юрисдикции. Так и появились проекты СРП середины 1990-х годов – для них были сформированы специальные налоговые режимы, и разрешение споров по этим проектам было отдано под юрисдикцию Стокгольмского суда.

После достижения политической стабилизации и существенного улучшения налоговой системы соглашения о разделе продукции практически потеряли смысл. Одновременно выявились и серьезные системные проблемы режима СРП.

Во-первых, в условиях слабости государственной власти СРП, предполагающее выторговывание индивидуального налогового режима, провоцирует коррупцию. Во-вторых, формируемый режим провоцирует разрыв интересов между отдельными уровнями государственной власти – в принятой модели СРП то, что является прибылью для субъектов Федерации, оказывается издержками для федерального бюджета. В-третьих, принятая модель стимулирует раздувание издержек инвестором, поскольку издержки вычитаются до раздела продукции (более того, первоначально соглашения даже не предусматривали предельный уровень вычитаемых издержек). В результате режим СРП образца середины 1990-х не мог не вызывать серьезных вопросов у окрепшей власти.

Впрочем, осознание сомнительности режима СРП сочетается с принципиальной невозможностью этой модели в условиях сколько-нибудь развитой демократии. СРП реально возможно только в двух случаях – или при крайне слабой власти, когда спецрежим можно «купить», или в условиях авторитарного правления, когда достаточно получить (или купить) поддержку первого лица. В сколько-нибудь развитых демократических системах это практически невозможно.

Подводя итоги обсуждения вопросов о стимулировании экономического роста, необходимо сделать замечание общего порядка. При всей важности специфических проблем обеспечения роста, которые стояли в повестке дня дискуссии минувшего года, принципиально важными на обозримый период остаются институциональные и структурные реформы. Именно они должны возглавлять список приоритетных действий для консолидации роста и при-

дания ему устойчивой, неконъюнктурной динамики. Это тем более важно в настоящее время, когда лежащие на поверхности факторы роста (свободные мощности, незанятые трудовые ресурсы) исчерпываются, и в среднесрочном плане именно новые инвестиции станут главным источником роста.

Направлениями, по которым необходимо активизировать усилия, являются защита прав собственности, с чем связаны административная и судебная реформы, реформа естественных монополий, преобразования в здравоохранении, образовании, пенсионной системе, в жилищно-коммунальном секторе. Разработка и реализация этих направлений социально-экономической политики является делом в интеллектуальном отношении гораздо более сложным, чем создание институтов развития. Институциональные реформы институтов власти (госуправления, судебной системы) и развития человеческого капитала (образование, здравоохранение, пенсионирование) связаны с реалиями постиндустриальной эпохи. Их современные эффективные модели должны вырабатываться заново, они не могут опираться на существующий опыт функционирования в условиях индустриальных систем. Но без институционального обновления этих секторов никакие институты развития не могут дать устойчивого долгосрочного эффекта.

1.1.3. Финансовая стабильность и Стабилизационный фонд

В 2006 г., с одной стороны, финансовая стабильность страны формально укреплялась: существенно выросли средства, аккумулированные в Стабилизационном фонде, и золотовалютные резервы Центрального банка. С другой стороны, уровень бюджетных расходов в реальном выражении возрастал, что усиливало уязвимость российской экономики от конъюнктурных колебаний цен на нефть. В минувшем году ненефтегазовый дефицит федерального бюджета (исчисляемый как разность между доходами, не зависящими от нефти и газа, и расходами) составил более 5% ВВП⁹. А если в бюджет заложить средний уровень цен на нефть за последние 10 лет, то бюджетный дефицит составит около 3% ВВП. Это стало результатом снижения налогов и роста бюджетных расходов. Фактически финансирование этого дефицита осуществляется за счет доходов, зависящих от экспорта топливно-энергетических ресурсов, а также от заимствований и поступлений от приватизации.

Дальнейшее ослабление бюджетной политики в направлении роста зарплат, текущих расходов и снижения налогов вряд ли станет в последующем источником ускорения экономического роста. Эти расходы, особенно при замедлении структурных реформ, могут привести к опасному укреплению реального курса рубля и способствовать ухудшению структуры российской экономики. Фактически речь идет об опасности для страны вновь попасть в ту

⁹ Оценка Министерства финансов РФ. (См.: Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 41–42). А по оценкам МВФ, ненефтегазовый дефицит достиг в 2006 г. 7% ВВП.

структурную ловушку, к которой привела СССР политика бездумного наращивания в 1970-е годы бюджетных расходов и которая способствовала развалу страны в результате падения цен на нефть.

Осторожность в бюджетной политике становится особенно актуальной, если принять во внимание то обстоятельство, что за последние 35 лет цены на нефть колебались в интервале от 8 до 96 долл. за баррель (в долларах 2003 г.). Причем ни один ответственный эксперт не возьмется предложить сколько-нибудь надежный тренд, позволяющий прогнозировать динамику цен на нефть.

Политическая практика показывает, что Стабилизационный фонд является самостоятельным фактором экономической дестабилизации. Наличие значительных финансовых ресурсов постоянно подталкивает элиту на поиск направлений использования этих средств для решения собственных политических задач. Противостоять этому давлению очень сложно, если не невозможно¹⁰. Критика Стабилизационного фонда разворачивается по двум направлениям. С одной стороны, утверждается, что средства Стабфонда управляются неэффективно, т.е. не приносят значимого дохода, а в политическом смысле – используются на подкрепление экономик зарубежных государств (в чьих бумагах размещены эти средства). С другой стороны, постоянно предлагаются новые и новые направления расходования этих средств – от социальных и инфраструктурных проектов (в худшем случае) до снижения налогов (более мягкий вариант).

Дискуссия по этим проблемам чрезвычайно затруднена, поскольку в ее рамках на политические требования оппонентов Минфин должен выдвигать технические аргументы. Диалог же сторон, использующих аргументы, находящиеся в различной системе координат, в принципе невозможен. Тем более что проблема управления средствами Стабфонда действительно является одной из сложнейших. Доходность должна сочетаться с высокой ликвидностью, а это можно обеспечить только при использовании абсолютно надежных и низкодоходных финансовых инструментов. Но этими инструментами являются ценные бумаги наиболее развитых западных стран, что наталкивается на политический аргумент о «непатриотичности» такой политики (патриотичным было бы держать средства в высокодоходных отечественных бумагах и потерять их как раз тогда, когда в кризисной ситуации эти ресурсы понадобятся бюджету).

Первоначально средства Стабфонда расходовались на выплату внешнего долга. В результате в 2005 г. досрочно в полном объеме был погашен долг перед Международным валютным фондом, в июне 2006 г. Россия полностью

¹⁰ Пожалуй, наиболее решительный подход в аналогичной ситуации был продемонстрирован в античных Афинах. После Пелопонесской войны (431 г. до н.э.) афиняне сформировали резервный фонд и приняли решение, по которому «тот, кто, кроме как в случае чрезвычайного положения, предложит тронуть резерв в 5000 талантов, хранившийся в храме Афины, будет приговорен к смерти» (Ван Кревельд М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. С. 50).

рассчиталась с долгами СССР перед Парижским клубом кредиторов. В результате внешний долг в минувшем году достиг беспрецедентной для современных развитых стран суммы – 5% ВВП. Политика досрочного погашения долга позволяла сдерживать номинальный рост Стабфонда и объяснять критикам важность дальнейшего накопления в нем средств. После погашения долгов нужно находить новые аргументы для предотвращения вливания избыточных средств в экономику, что будет чревато серьезными негативными макроэкономическими и структурными эффектами.

В полемику о Стабилизационном фонде включился в минувшем году и президент В. Путин. Его аргументы и предложения идут в направлении недопущения расходования средств фонда на решение текущих задач. Однако даже президент, похоже, не может позволить себе наложить прямолинейный запрет на расходование этих средств. Выдвинутые им предложения идут в двух направлениях. С одной стороны, предлагается «в 2007 г. и в среднесрочной перспективе прирост непроцентных расходов федерального бюджета... осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики»¹¹. Понятно, что это предполагает отказ от использования средств Стабфонда, что означало бы более высокие темпы прироста расходов.

С другой стороны, президент предложил «провести четкое разделение между средствами, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема («фонд будущих поколений»). Объем резервной части целесообразно установить в процентном отношении к ВВП»¹². Это предложение позволяет отвлечь внимание политических и иных лоббистов от текущего дележа нефтедолларов и переориентировать дискуссию на долгосрочные проблемы.

Развивая эти идеи, Минфин России на протяжении минувшего года настойчиво подчеркивал необходимость продолжения политики аккумуляирования конъюнктурных доходов бюджета в Стабилизационном фонде. В этой связи предлагается выделить в Стабфонде две части – резервный фонд и фонд будущих поколений¹³. Предполагается расширить поступления в Стабфонд за счет не только нефтяного экспорта, но и других сырьевых (т.е. имеющих конъюнктурный характер) доходов – прежде всего доходов от экспорта газа (а возможно, и металлов). Такой подход представляется вполне оправданным, поскольку наглядно демонстрирует реальное состояние бюджета и эффективности экономики, ее способности генерировать реальные, а не конъюнктурные доходы.

Наличие резервной части Стабфонда – вопрос, понятный практически, но не самый важный. Падение нефтегазовых доходов не может быть устойчи-

¹¹ Путин В. Бюджетное послание Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году».

¹² Путин В. Там же.

¹³ Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 5, 42.

во компенсировано резервными средствами бюджета. На случай ухудшения конъюнктуры у правительства должен быть осмысленный набор мер (в области бюджетной, денежной, таможенной, налоговой и иной политики) по адаптации экономики к новой ситуации. Средства Стабфонда могут сыграть ограниченную роль некоторого смягчения адаптационного процесса, не более того. Что же касается текущих бюджетных проблем, то уже в 2007 г. может возникнуть проблема использования средств Стабфонда для покрытия текущих расходов бюджета, если сохранится тенденция рубежа 2006–2007 гг. к снижению цены на нефть ниже 60 долл. за баррель.

А вот по проблемам фонда будущих поколений предстоит серьезная дискуссия. Этот фонд не должен рассматриваться как некоторый неприкосновенный и постоянно растущий запас, которым более умные потомки распорядятся лучше, чем современники. Равно это не может быть фонд для использования тогда, когда нефтегазовые ресурсы будут исчерпаны. Ожидание «умных потомков» обычно заканчивается тем, что средства оказываются истрачены (или разворованы) уже при нынешнем поколении. Бессмысленно ожидать и исчерпания ресурсов, поскольку исчерпание является не столько физическим феноменом, сколько экономическим (неэффективность разработки ресурсов при данном уровне цен) и технологическим (появление альтернативных ресурсов и падение спроса на традиционные).

Наиболее эффективным путем использования части средств Стабфонда как фонда будущих поколений представляется использование их для рефинансирования пенсионной системы в будущем, т.е. для покрытия недостающих ресурсов в системе пенсионирования будущего. Решение такого рода создало бы серьезные препятствия на пути популистского расходования этих средств в настоящее время и придало бы политическую конкретность (и осмысленность) изъятию конъюнктурных сверхдоходов из текущего потребления.

1.1.4. Государственные институты и социально-экономическое развитие

Скорость социально-экономического развития в решающей степени зависит от возможности поддерживать в долгосрочной перспективе открытым политическое «окно возможностей»¹⁴ для внесения необходимых корректив в политику, а *результаты* этого развития – от возможности гарантировать качество государственной политики, пригодность регуляторных решений для применения в течение продолжительного периода времени или, иными словами, отказа от популизма. Очевидно, все это определяется развитием государственных и общественных институтов.

Открытость политического «окна возможностей» предполагает укрепление институтов, которые позволяли бы обеспечивать соответствие между воспринимаемыми обществом проблемами, политической повесткой дня доминирующих политических сил и наличием предлагаемых экспертным сообществом альтернатив. Отсутствие чего-либо из этого списка приводит к

¹⁴ См.: John W. Kingdon *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (NY: Longman, 2002).

застоя в политике, к нарастанию либо нерешаемых, либо игнорируемых экспертами и политиками проблем. Основным инструментом, имеющимся здесь в руках у государства, – административная реформа как способ повышения качества государственного управления, в т.ч. таких его компонентов, как прозрачность¹⁵, подотчетность и участие граждан в выработке решений¹⁶.

2006 г. не был отмечен значимыми продвижениями на этих направлениях. Так, разработанный МЭРТом еще в 2004 г. проект Федерального закона «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был внесен в правительство только в декабре 2006 г. – это результат долгого ожидания принятия Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Пока ожидает своего принятия внесенный Верховным Судом РФ в 2006 г. в Государственную Думу ФС РФ проект Федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Не изменяет эту ситуацию и проведенный в 2006 г. конкурс среди федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г.: основные средства выделены не на рационализацию административных процессов и повышение качества государственного управления, а на благоустройство присутственных мест, что, разумеется, благо для граждан, но является примером не реформы, а государственных закупок для хозяйственных нужд.

Непрерывная открытость «окна возможностей» гарантирует только возможность непрерывной корректировки экономической политики, но не ее качество. Оно зависит прежде всего от роли и позиции экспертного сообщества. Однако реальная экспертиза предполагает высокую степень независимости от государства, которая продолжает подрываться высокими бюджетными расходами на НИР в области государственной политики (в 2006 г. – 48,9 млрд руб. только на исследования в области национальной экономики и общегосударственных вопросов), которые в России приблизились к расходам на одну из ветвей власти – судебную (59,9 млрд руб.). Очевидно, что в такой ситуации экспертные возможности политических партий несопоставимы с возможностями исполнительной власти, которую партии и парламент должны контролировать.

1.1.5. Политические процессы и экономика

Политические процессы в минувшем году демонстрировали устойчивость, вполне естественную в ситуации популярного президента и наличия устойчивого партийного большинства в парламенте. Законопроекты прини-

¹⁵ В 2004 г. 40-е место среди 48 стран в индексе непрозрачности Kutzman Group.

¹⁶ По данным Всемирного банка, только 25 стран в 2005 г. отличались худшим результатом по этому показателю.

мались легко и быстро, эффект от неудач с монетизацией льгот постепенно ослабевал.

Предвыборный характер 2007 г., по определению, предполагает поворот к популизму. Однако в конкретной ситуации современной России вряд ли стоит ожидать такого рода развития событий в значимом масштабе. Стабильность политической системы, подконтрольность политических процессов правящей элите делают популизм практически ненужным. Тем более что для ограничения влияния предвыборной кампании на бюджетный процесс В. Путин предложил правительству и Федеральному Собранию принять закон о бюджете на 2008 г. уже в первом полугодии 2007 г.

Разумеется, определенное раздувание непроцентных бюджетных расходов в 2006 и 2007 гг. налицо (почти на 25% в год в номинальном выражении). Однако после этого можно ожидать некоторого снижения бюджетной активности властей, которые, если не случится чего-то неожиданного, после выборов вернутся к консервативному курсу. Такого рода колебания достаточно хорошо известны исследователям политического бизнес-цикла как «непартийная» или «оппортунистическая» модель (усиление бюджетного популизма до выборов и консервативная консолидация в поствыборный период безотносительно к идеологической ориентации находящейся у власти партии)¹⁷.

Другое дело – популизм, связанный с торможением реформ. Он будет резко тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. Тем самым будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками – особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.

Новым поворотом партийного строительства стало формирование левоцентристской партии «Справедливая Россия», претендующей на роль ведущей парламентской партии, аналогичной правоцентристской «Единой России». Лидеры «Справедливой России» перед объявлением о ее создании имели встречи с В. Путиным, что подтверждает наличие «официального благословения» новой партии. Ее политическое кредо мало чем отличается от «единороссовской» – безоговорочная поддержка политики В. Путина.

Впрочем, наличие двух брендов, претендующих на роль «руководящей и направляющей силы», может придать некоторый динамизм предвыборной кампании, что будет отличать ее в лучшую сторону от классической «полупартийной» модели. Важным вопросом для оценки роли и перспектив такого рода двухпартийности является способность этих сил реально полемизировать, взаимно выявлять недостатки и критиковать их. Имеется в виду в первую очередь критика реальных действий, поскольку полемика по программным вопросам в данной ситуации бессмысленна и мало кому интересна.

¹⁷ См.: Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, Mass and London: The MIT Press, 1997. P. 1–3.

Контроль друг за другом и взаимная критика могли бы стать важным фактором преодоления традиционных недостатков «полупарламентской» модели – политического застоя и коррупции. Однако всерьез ожидать реальной критики и полемики вряд ли придется: обе партии ассоциируют себя с личностью (а главное – с популярностью) действующего президента. Вскрытие недостатков любой из них будет означать фактически критику В. Путина. Кроме того, нынешнее избирательное законодательство вообще крайне ограничивает возможность критики оппонента в ходе предвыборной кампании. А вот некоторого дополнительного бюджетного популизма появление двухпартийной модели добавить, действительно, может.

В отсутствие значимых инициатив правящая партия была склонна обсуждать экзотические решения. У каждой Думы должен быть свой «закон о пчеловодстве», ставший в свое время синонимом бессмысленности законотворческой деятельности¹⁸. Аналогичную роль играл в 2006 г. законопроект об ограничениях на упоминание иностранной валюты, в котором предлагается запретить госчиновникам произносить слова «доллар» и «евро» в случаях, когда это не обусловлено достаточными на то основаниями (хотя неясно, кто будет судить о достаточности оснований). За всем этим стоит также и довольно распространенное, к сожалению, явление, когда бороться пытаются не с причиной, а со следствием. Так борьбу с инфляцией нередко подменяют замораживанием цен. А недоверие к национальной валюте пытаются преодолеть запретом на хождение валюты иностранной¹⁹. (Справедливости ради стоит отметить, что за последние 15 лет российские власти продемонстрировали, что они понимают разницу между причиной и следствием. Экономическая история посткоммунистической России практически не знает случаев бессмысленных запретов, вводимых вопреки экономической логике.)

2006 г. дал новую тему для поиска политической модели и идеологии современной России. Требования дать стране «национальную идею» тянутся примерно столько же, сколько и требования дать «отраслевые приоритеты». Теперь на роль такой идеи выдвигается «суверенная демократия», обсуждение которой стало довольно заметным феноменом общественно-политической жизни страны. Ее взяла на вооружение «Единая Россия», страдающая от отсутствия знаковых идеологем, и после непродолжительной дискуссии термин этот занял одно из центральных мест в программе партии парламентского большинства.

Появление нового термина было воспринято с очевидной настороженностью. Это неудивительно: в традициях нашей страны использовать попу-

¹⁸ Был такой законопроект, над которым работали депутаты в середине 1990-х годов, в то самое время, когда только что ушедшая от «социалистического права» страна буквально задыхалась от отсутствия важнейших законов.

¹⁹ Запреты на использование иностранных слов подчас склонны объяснять данью патриотизму. На самом же деле это сугубо антипатриотическое действие. Ведь в основе подобных запретов лежит твердая уверенность его авторов в том, что Россия не способна проводить ту политику, которая обеспечит уважение к своей валюте. Между тем надо добиваться того, чтобы рубль уважали искренне, а не на словах, и не из опасения заплатить штраф.

лярные в развитом мире понятия с некоторым прилагательным, выхолащивающим суть определяемого слова. Таков был смысл «социалистической демократии» и «народной демократии», которые обозначали режим, противоположный демократическому. Естественно, что появление нового термина вызвало подозрения: не является ли все это лишь попыткой закамouflировать отказ от демократических принципов организации общества и ужесточение политического режима? Иными словами, опасения состоят в том, чтобы «суверенная демократия» на деле не оказалась синонимом «ненастоящей демократии».

Эти сомнения и эта настороженность имеют право на существование, особенно в контексте многовековой российской истории. Но эта сторона дела отражает, скорее, сегодняшний день. Однако существует и более глубокая проблема: какие институты современной демократии имеют первостепенное значение для устойчивого и поступательного экономического развития? Термин «суверенная демократия» должен быть синонимом конкурентной экономики. Только конкурентная экономика может создать основу и для суверенитета страны, и для устойчивости его экономического режима.

В реальной жизни все демократические институты не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты (правила игры, законы), принципиально важные для устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные. К первичным политическим условиям, необходимым для роста, относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает и наличие независимой судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста: прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить, и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от произвола начальства.

ИЭПП было проведено статистическое исследование²⁰, в котором измерялось влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем полусотне стран, проходивших через глубокую трансформацию во второй половине XX в. Анализ подтверждает, что по сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республика), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим и административные барьеры и многое другое. Опыт Англии – первой страны современного экономического роста – полностью подтверждает этот вывод²¹.

²⁰ См.: Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Маслов Д. Институциональные предпосылки современного экономического роста. М.: ИЭПП, 2007.

²¹ Современный экономический рост начался в Англии после того, как в результате Славной революции 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (*political settle-*

Таким образом, уровень экономического развития в значительной мере предопределяет политические институты, предпочтительные для данной страны. Следовательно, оптимальный для устойчивого экономического роста политический режим зависит от уровня ее экономического развития. Страны высокого уровня развития могут решать задачи адаптации к постиндустриальным вызовам только при наличии достаточно развитых институтов современного демократического общества. Страны низкого уровня развития (вроде Китая) успешно решают задачи модернизации в условиях авторитарного политического строя. Очевидно, что Россия по уровню развития человеческого капитала примыкает к первой группе государств, хотя и несколько отстает от них по формальным экономическим показателям.

Суть дискуссии о «суверенной демократии», что бы ни имели в виду ее инициаторы, состоит в определении долгосрочных тенденций развития России. Эти тенденции отнюдь не предопределены – ни в худшую сторону, ни в лучшую. В настоящее время можно проследить три варианта развития России в стратегической перспективе.

Во-первых, сохранение нынешних тенденций, для которых характерно отставание от наиболее развитых стран Запада примерно на 50 лет. Это достаточно устойчивая (инерционная) модель. Подобный разрыв наблюдается уже на протяжении примерно 300 лет, причем его отмечали совершенно разные наблюдатели в совершенно разные эпохи – от Стендаля до Гайдара²².

Во-вторых, реальное ускорение социально-экономического развития, обеспечивающее конвергенцию России с наиболее развитыми странами мира. Решение этой задачи является очень сложным – лишь считанным единицам стран удавалось добиться этого в XX в.

В-третьих, постепенная деградация системы с вероятной дезинтеграцией, поскольку у слабеющей власти не будет сил и ресурсов удерживать территориальное (политическое) единство страны в условиях локализации экономических интересов. В этих условиях обсуждение вопросов суверенитета уже будет лишено смысла.

ment и financial settlement). Был принят Habeas Corpus Act, в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого суда. Король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку уже было распространено понимание того, что произвольные налоги и большие финансы (с неизбежной инфляцией) – это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Необходимость соблюдения этих договоренностей со стороны Короны обеспечивалась воспоминаниями о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злостные злоупотребления королевской прерогативой, выразившиеся в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

²² Об этом писал Стендаль в начале XIX в., Н. Бунге в середине XIX в., а в настоящее время об этом убедительно пишет Е. Гайдар. (См.: Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация. М.–СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; Власть и реформы. М.: Олма-Пресс – Экслибрис, 2006. С. 349; Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. С. 325).

Инерционный сценарий по самой своей природе представляется наиболее вероятным. Он достаточно простой и самоподдерживающийся, предполагает постепенное (по мере роста среднедушевого ВВП) развитие институтов демократии и, вероятнее всего, сохранение существующего уровня независимости в принятии политических решений.

Однако особенность текущего политического момента состоит в большей, чем обычно, вероятности перехода на рельсы второго сценария. Есть некоторый шанс совершить рывок. Но для этого требуются ясное осознание задачи и серьезная консолидация элит вокруг ее решения.

России предстоит предпринять еще немало усилий, чтобы обеспечить эффективность своей демократии и реальность своего суверенитета. Для этого надо, во-первых, укреплять демократические институты, не злоупотребляя ссылками на незрелость и юный возраст российской демократии. Во-вторых, обеспечить рост конкурентоспособности страны. Последний тезис должен занять центральное положение в экономико-политической доктрине. Опыт последних полутора десятилетий свидетельствует о том, что мы умеем решать стоящие перед страной задачи, если политическая элита отнесется к ним всерьез. Убедительный пример тому – успешный опыт преодоления макроэкономического кризиса.

Теперь предстоит преодолеть кризис институциональный – именно о нем свидетельствуют данные рейтингов, которые отражают качество государственных институтов.

Задача формирования качественных государственных институтов намного более сложна, чем финансовая стабилизация. Однако некоторые страны смогли решить ее на протяжении XX в. Для этого требуется консолидация политических сил и ответственная, отвергающая популизм экономическая политика. Решение этой задачи обеспечит превращение России в подлинную демократию с подлинным суверенитетом.