

В.А. МАУ

СОЧИНЕНИЯ

Том 5

Книга 2

Владимир Мау

**Сочинения. Том 5. Экономическая
история и экономическая
политика. Статьи. Книга 2**

«РАНХиГС»

2010

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44

May В. А.

Сочинения. Том 5. Экономическая история и экономическая политика.
Статьи. Книга 2 / В. А. Мау — «РАНХиГС», 2010 — (Государство и
экономика. Опыт экономической политики)

Вторая книга пятого тома продолжает публикацию статей автора по различным аспектам экономической истории и экономической политики, ставших результатом тридцати лет исследований. Статьи сгруппированы по следующим тематическим разделам: экономическое развитие современной России, проблемы российского регионализма, вызовы модернизации, уроки глобального кризиса, а также статьи, посвященные памяти Е.Т. Гайдара.

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44

© Мау В. А., 2010
© РАНХиГС, 2010

Содержание

Раздел IV	7
Национально-государственные интересы и социально-экономические группы[1]	7
Экономисты, экономическая наука и экономическая политика: точки пересечения и пределы взаимодействия[2]	17
Экономическая теория и хозяйственная практика: механизмы взаимодействия	17
Российская экономика: сильные и слабые стороны[13]	27
Характер современного социально-экономического развития России	27
Современная стратегия постиндустриального развития и риски ее реализации	29
Сценарии развития России в долгосрочной перспективе	35
Государство и становление рыночной экономики в России[24]	42
Факторы, влияющие на осуществление государством социально-экономических функций	42
Посткоммунистическая Россия и кризис государства	43
Государство и решение задач догоняющего развития в условиях постиндустриальных вызовов	46
Институциональные факторы экономического роста	52
Сценарии социально-экономического развития	56
Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?[50]	59
Раздел V	68
Очерки политической экономии российских регионов[62]	68
Субъекты экономико-политических отношений региона и их мотивация	68
Структура хозяйства региона, экономические интересы и экономическая политика	74
Особенности региональной экономики и варианты экономической политики	78
Вопросы последовательности регионального экономико-политического анализа	82
Тенденции развития российского регионализма[66]	84
Проблемы методологии	85
Российский федерализм как экономико-политическое явление: традиции	86
Регионализм и становление рыночной экономики	89
Перспективы развития экономико-политических взаимоотношений между центром и регионами	91
Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах[72]	94
Методологические проблемы	95
Объясняющие и объясняемые переменные	98
Количественные взаимосвязи и их интерпретация	103

Что такое Калининградская область?[90]	108
1. Особенности социально-экономического развития Калининградской области в последнее десятилетие	109
2. Устойчивое развитие в отдельно взятом регионе: сценарии и механизмы	121
Заключение	134
Приложение 1	136
Конец ознакомительного фрагмента.	137

**Владимир Александрович Мау
Сочинения. Том 5. Экономическая
история и экономическая
политика. Статьи. Книга 2**

Научный редактор

канд. фило с. наук Антонова Е. В.

Раздел IV

Экономическое развитие современной России

Национально-государственные интересы и социально-экономические группы¹

При всей актуальности вопроса о национально-государственных интересах проблема эта отнюдь не является сиюминутной, обусловленной потребностями текущей политической или экономической конъюнктуры. Она относится к категории тех редких тем, которые исключительно актуальны, но которым как раз в силу их исключительной важности и сложности всегда уделяется недостаточное, можно даже сказать, периферийное внимание. Здесь требуется остановиться и подумать, а на это никогда не хватает времени. И вместе с тем из-за ее исключительной политизированности большинство работ на эту тему не может не страдать явной идеологической предвзятостью. Тем более анализ вопроса становится чрезвычайно сложным в условиях острой социально-политической борьбы, сопровождающей процессы коренной, в полном значении этого слова революционной трансформации общественной жизни. И однако же существование самой проблемы не вызывает сомнений.

Прежде всего следует подчеркнуть, что национально-государственные интересы – понятие динамическое, изменяющееся как во времени, так и в пространстве. Оно не имеет абсолютной величины и, следовательно, несопоставимо по отношению к разным временам и странам. Примеры тому очевидны и многочисленны.

Так, что касается любого крупного революционного потрясения, можно примерно с одинаковой убедительностью утверждать, что оно было либо на пользу, либо во вред данной стране. Несли ли наполеоновские войны Европе социальный прогресс и освобождение от остатков феодализма? Было ли формирование Советского Союза в интересах народов, его населяющих, или же отдельные республики, будучи самостоятельными, развивались бы в XX столетии в более благоприятных экономических и политических условиях? Была ли американская оккупация Японии после Второй мировой войны в интересах самого японского народа? Наконец, действительно ли формирование экономически сильной и демократической России может быть в интересах современных развитых государств Запада? На подобные вопросы можно дать однозначные ответы только с точки зрения и в рамках той или иной социально-политической доктрины.

В данной связи не хотелось бы настаивать на отсутствии некоего общего критерия соответствия того или иного явления (решения) национально-государственным интересам страны. Но надо принимать во внимание, что любой критерий будет убедителен опять же в рамках определенной теоретической парадигмы. Мы, например, в полной мере разделяем традиционное марксистское положение, что именно развитие производительных сил является наиболее общим критерием, позволяющим делать интересующие нас выводы. И это объясняется в значительной мере ролью прогресса производительных сил как конечной предпосылки гуманизации общественной жизни. Исторический опыт свидетельствует, что, несмотря на все трагедии, которые пережило человечество вообще и в XX веке в особенности, именно за экономическим прогрессом следует прогресс в области социальных отношений, как бы сложно и противоречиво ни происходило это на практике.

¹ Опубликовано в: Вопросы экономики. 1994. № 2.

Подчеркнем в этой связи, что гуманизация, особенно в новейшую эпоху, – самоценный критерий. Более того, прогресс производительных сил, не сопровождающийся общим повышением «уровня гуманизации» общественной жизни, сам по себе уже является показателем того, что проводимый хозяйственно-политический курс не отвечает национально-государственным интересам данного общества.

Правда, обнаружиться это может значительно позднее, когда общество попадет в тупик, и выход из него будет очень болезненным. Но, разумеется, проблема «измерения уровня гуманизации» достаточно сложна (хотя, по-видимому, вполне разрешима) и выходит за рамки настоящей статьи.

Однако подобные критерии не являются в должной мере технологичными с прагматической точки зрения. Их можно использовать в историко-научном (историко-экономическом или историко-политическом) исследовании, но никак не в целях проведения практической политики. В реальности неизбежно придется исходить из признания относительности понятия национально-государственных интересов, причем относительности по крайней мере двоякого рода – временной и социальной.

Понятно, что с течением времени меняются акценты и приоритеты в оценке того, что отвечает национально-государственным интересам, а что нет. Меняются они обычно довольно плавно. И то, что составляло в одну эпоху предмет национальных устремлений и гордости, впоследствии почти неизбежно утрачивает интерес для политиков и общественности. Сказанное достаточно наглядно подтверждает история любого современного государства. Стремление к территориальной экспансии постепенно сменялось стремлением к экспансии экономической, индустриальный рост сменялся бурным ростом сферы услуг и т. д. Здесь явно прослеживается определяющая роль отмеченного нами выше критерия: первостепенное значение приобретают проблемы, непосредственно связанные с решением задачи обеспечения благоприятных условий для прогресса производительных сил.

Если неоднозначность конкретных временных интерпретаций национально-государственных интересов проявляется лишь с течением времени, в процессе эволюционного перехода от одной формы к другой, то этого нельзя сказать о социальном срезе рассматриваемого вопроса. Различные социальные силы, сосуществующие в рамках одного государственного образования, нередко по-разному, в соответствии с собственными интересами и своей ролью в общественно-экономическом процессе понимают и интерпретируют национально-государственные интересы. Между этими силами обычно идет постоянная борьба, характер и острота которой зависят от политической «температуры» данного общества и его экономической структуры.

Борьба между различными социально-экономическими группировками (группами интересов, оформляющимися в соответствующие политические или чисто лоббистские организации) за приоритеты экономической политики имеет место во всех странах и во все времена. Классическим примером этой борьбы является дискуссия между фритредерами и протекционистами, под влиянием которой происходило формирование классической политической экономии. Значит ли это, что фритредеры и протекционисты имели (имеют) разное представление о национально-государственных интересах своей страны? Разумеется. И, придерживаясь собственной логики аргументации сторон, нельзя не признать обоснованность доводов каждой из них. Более определенные оценки, как представляется, мы можем дать лишь по прошествии времени, когда прояснится, способствовала ли данная политика прогрессу производительных сил или, напротив, тормозила его. Здесь оказываются важны не только уроки XIX столетия, но и опыт стран «догоняющего развития» в XX веке, позволяющий сравнивать образцы, имевшие успех, с теми, кто так и не смог преодолеть бремя социально-экономической отсталости.

Наибольшую остроту проблема дифференциации представлений о национально-государственных интересах той или иной страны приобретает в периоды глубоких общественных сдвигов, которые могут быть охарактеризованы как революционные. Не вдаваясь в обсуждение дефиниций, мы лишь отметим, что одним из важнейших, конституирующих признаков революции является отсутствие консенсуса по вопросу о базовых ценностях общественно-экономического развития между основными, наиболее влиятельными социальными группировками. Именно ввиду отсутствия консенсуса при осознании частью общества необходимости радикальных изменений самих основ организации и функционирования общественной жизни революционная эпоха становится временем не только коренных сдвигов, но и болезненных социальных потрясений. Здесь практически неприменим обычный механизм согласования интересов, а необходимо политическое действие, означающее принятие решения в пользу одной из противоборствующих сторон.

Так обстоят дела в России последних лет. Хотя можно предположить, что подобная ситуация не будет сохраняться бесконечно долго (или даже просто долго). По мере затухания революционных процессов и общей стабилизации (как экономической, так и политической) будет происходить если не взаимное переплетение, то, по крайней мере, взаимная притирка позиций сосуществующих в обществе влиятельных групп интересов. Экстремистские реставраторские позиции будут, безусловно, отмирать, элиминироваться, а новые альтернативы будут основываться на некоторых общих базовых ценностях при всем различии конкретных представлений сторонников тех или иных групп интересов относительно характера и форм осуществления политики, и прежде всего политики экономической.

В настоящее время можно наблюдать различные подходы (или попытки) тех или иных экономистов и политологов к формулированию критериев для выделения имеющих место в современном постсоветском обществе интересов различных экономико-политических (или социальных) групп, равно как и характеристики последних с точки зрения предмета их деятельности и возможностей воздействовать на реальные хозяйственные и политические процессы, на принятие тех или иных решений.

Во-первых, существует попытка реанимации деления общества на капиталистов и трудящихся – подхода традиционного и довольно поверхностного с точки зрения реальной структуры интересов постиндустриальной цивилизации. Абстрактная его поверхностность очевидна – практика XX столетия кроме всего прочего достаточно наглядно и неоднократно демонстрировала, что интересы предпринимателей и рабочих одного и того же частного предприятия пересекаются (или даже совпадают) по крайней мере в той же степени, в какой могут и противостоять друг другу. Не говоря уже о том, что капиталистам вообще-то противостоят не трудящиеся, а пролетарии или хотя бы «лица наемного труда».

Во-вторых, делаются попытки дифференцировать группы интересов по принадлежности к формам собственности, с противопоставлением частного сектора государственному. Однако в последнее время все более зримыми становятся примеры неадекватности такого противопоставления, когда частные и государственные структуры оказываются союзниками в борьбе за проведение определенного типа экономической политики.

В-третьих, все чаще проявляется противопоставление производственного (промышленность, сельское хозяйство, строительство) и торгово-финансового секторов. Такое деление представляется более приемлемым. В нем действительно наблюдается устойчивое расхождение существенных экономико-политических интересов, присутствует понимание реальной связи работников со своими предприятиями независимо от форм собственности последних. Однако подобная постановка вопроса все-таки содержит еще мало оснований для конкретного анализа. Она очень абстрактна и пытается охватить неадекватно широкий спектр участников выделяемых группировок. Кроме того, здесь довлеет сильная идеологическая доминанта, связанная с традициями советского экономического мышления, которому

было свойственно признавать материальное производство безотносительно к конкретным характеристикам его функционирования в качестве приоритетной сферы хозяйственной жизни.

Мне представляется здесь важным вновь уточнить саму постановку проблемы. Речь будет идти не о выделении и формулировании позиций разнообразных общественных страт как таковых, а о позициях и интересах политически влиятельных социально-экономических группировок. Именно их позиции, их экономические и политические интересы оказывают определяющее влияние на принятие решений на государственном уровне как в социально-политической, так и в экономической сферах.

Эти группы должны быть непосредственно связаны с экономическими процессами, с производством и обращением, с банковской деятельностью и т. п. Здесь нельзя априорно отдавать предпочтение государственному или частному сектору – в трансформирующемся обществе их роль и интересы оказываются тесно переплетенными, при этом практически не доминирует ни та, ни другая сторона. А основным критерием их разделения, дифференциации должна выступать объективная заинтересованность в осуществлении определенного типа экономической политики, т. е. в осуществлении государственной властью некоего комплекса мероприятий, отвечающих интересам данных хозяйственных структур и тем самым, по их представлению, полезных и нужных всему народному хозяйству. Или, иначе говоря, в реализации экономической политики, соответствующей национально-государственным (опять же в представлении этих групп) интересам страны.

Заметим, кстати, что здесь возникает ситуация, прямо противоположная той, к которой мы привыкли при традиционной разработке проблем «политической экономии социализма». В последней или отрицалось наличие глубоких противоречий между хозяйственными агентами, или в лучшем случае ставилась задача согласования интересов на микроуровне с народнохозяйственными интересами.

В период экономической дискуссии конца 1950-х – начала 1960-х годов эта проблема была сформулирована так: «Как сделать полезное и выгодное для народного хозяйства полезным и выгодным для предприятия?» Поиском ответа на этот вопрос на протяжении примерно двух десятилетий занималась теория социалистического хозяйственного механизма. Надо отдать ей должное: связанная с реальными экономическими проблемами советской системы, она оказалась наиболее динамичным и «продвинутым» разделом отечественной экономической науки того времени. И именно она фактически подвела исследователей к признанию того факта, что на практике механизм согласования интересов работает в иной плоскости – со стороны влиятельных экономических агентов происходило поначалу скрытое, а потом и все более явное навязывание собственных корпоративных интересов народнохозяйственному целому, т. е. принцип: «Что хорошо для “Дженерал моторз”, хорошо и для Америки» был актуален и для советской «централизованно управляемой» хозяйственной системы. И тем большую остроту эти проблемы приобрели с началом реального движения страны к рыночной экономике. Так же как либерализация цен легализовала инфляционные процессы в нашей стране, демократизация и децентрализация хозяйственной жизни сделали борьбу интересов между различными хозяйственно-политическими группировками явным, но отнюдь не новым фактором экономической политики.

Система реальных экономико-политических интересов современной России является весьма динамичным объектом исследования. Она требует оперативного наблюдения и отслеживания, не давая времени останавливаться для описания и характеристики каких-то устойчивых взаимосвязей (хотя, заметим, к этому состоянию устойчивости мы за последние полтора года заметно приблизились). Начиная с 1991 года наблюдались активные структурные сдвиги в системе интересов различных социальных групп и соответственно менялись доми-

нирующие или просто распространенные представления о национально-государственных приоритетах социально-экономического развития.

Эти процессы достойны специального историко-экономического исследования. Здесь же дается лишь краткая характеристика развития событий.

После провала августовского путча в 1991 году и последующего затем распада Советского Союза произошла полная структурная и идеологическая дезинтеграция групп интересов, которые существовали в советской хозяйственно-политической системе. Многие установившиеся каналы, обеспечивавшие их взаимодействие между собой и влияние на институты власти, оказались разрушенными (в немалой мере этому способствовала радикальная смена исполнительной власти в начале ноября 1991 года – к руководству пришли люди, не имевшие связей с кругами традиционного советского истеблишмента). Многие хозяйственники высшего звена, претендовавшие на выполнение особой политической роли, были дискредитированы участием в путче.

Наконец, большинство хозяйственных руководителей были полностью дезориентированы относительно перспектив провозглашенного либерального курса – никто из них никогда не работал в условиях свободного ценообразования и мало кто ясно представлял себе реальные его последствия для страны и для каждого данного предприятия. Многие видели в либерализации цен лишь возможность устанавливать любые цены на свою продукцию при неограниченном спросе на нее – ведь советская экономика с середины 1920-х годов являлась дефицитной.

Экономическая политика первых трех месяцев 1992 года, основанная на либерализации цен и минимизации бюджетного дефицита, имела весьма существенные социально-политические последствия. Причем отнюдь не те, которые настойчиво предсказывали некоторые политологи и экономисты. Последние ожидали социальных потрясений, «народных бунтов». На деле же произошел «бунт хозяйственной элиты».

Жесткие бюджетные ограничения, спросовые ограничители и, естественно, связанные с этим трудности в реализации продукции поставили все предприятия в весьма непростое положение. Нарастал кризис неплатежей. Практически ни одно предприятие еще не сумело приспособиться к работе в рыночных условиях. Казалось, что принятый курс разрушает страну, ставя производителей в невыносимые условия. И результатом этого стало быстрое формирование тотального оппозиционного блока всех хозяйствующих субъектов правительству радикальных реформаторов.

Требования ослабления бюджетной политики, массированного дешевого кредитования и взаимозачета неплатежей сплотили всех. В том числе и тех, чьи объективные экономические интересы обычно расходятся радикально: военно-промышленный комплекс и аграриев, предпринимателей, директоров госпредприятий и профсоюзы. Всем казалось, что сохранение уровня производства ценой резкого инфляционного скачка более предпочтительно с точки зрения национально-государственных интересов страны, чем решительное проведение глубокой структурной перестройки экономики, неизбежным спутником которой является падение производства и рост безработицы на начальном этапе реформ (добавим также, что многие, не имея достаточного опыта работы в условиях рыночной экономики, попросту не верили в неизбежность скачка цен вскоре после начала мероприятий по «расшивке» неплатежей посредством взаимозачетов предприятий).

Однако с конца 1992 года социальная обстановка в стране претерпела существенные изменения. По мере накопления опыта хозяйствования в новых условиях и особенно с началом реальной приватизации осенью 1992 года обозначились процессы постепенного, но неуклонного роста числа тех, кто поддерживал курс на решительные рыночные преобразования. И одновременно происходила консолидация сил на противоположном фланге – объединялись последовательные сторонники консервативного («осторожного») варианта развития

событий. Мощная центристская группировка образца 1992 года, наиболее ярко представленная Российским союзом промышленников и предпринимателей под руководством А. Вольского, явно размывалась, его участники тяготели к различным флангам поляризованного экономико-политического спектра.

Ниже пойдет речь о тех группах интересов, которые объективно сложились в современной экономико-политической действительности России, и соответственно о масштабах, потребностях и возможностях дальнейшего социально-экономического развития страны. Но прежде важно обратить внимание на следующее. В борьбе противоположных сторон речь уже практически не идет о рыночном или нерыночном (административном) варианте развития экономики России, как это было еще в 1991 году. Рыночный выбор уже сделан, и свернуть с этого пути можно теперь только ценой явного политического насилия, которое в данных условиях невозможно (имеется в виду не насилие вообще, а именно насилие с явной антирыночной направленностью). Но противоречия от этого не становятся менее острыми, а механизмы их разрешения – менее болезненными. Разные варианты решения экономических проблем (прежде всего проблем макроэкономической стабилизации) в рамках весьма широкой рыночной альтернативы ведут к различным последствиям для тех или иных социально-экономических группировок. Остановка инфляции, структурная перестройка и другие подобные действия, будучи весьма желательными с общей народнохозяйственной точки зрения, могут болезненно сказаться на положении тех или иных субъектов хозяйственно-политического процесса. И естественно, это находит отражение в интерпретации проблемы национально-государственных интересов различными общественными группировками, и в первую очередь наиболее влиятельными с экономической точки зрения.

Итак, в настоящее время можно говорить о сосуществовании следующих вариантов экономико-политического развития страны.

Пока еще нельзя сбрасывать со счетов возможность попытки проведения жесткого реставраторского курса. Это означало бы радикальное изменение политического режима, разрушающее основы демократического порядка, однозначную идеологизацию политической и экономической жизни, попытку поставить народнохозяйственные процессы под непосредственный административный контроль соответствующих государственных институтов. При таком развитии политических событий в экономике непременно будет предпринята попытка восстановления стандартного набора регулирующих мер: государственного контроля за ценами (вплоть до прямого их установления), ограничения не связанной с государственными организациями частно-предпринимательской деятельности, централизации внешнеэкономической деятельности, принудительной фиксации валютного курса и т. п. Критическими моментами в подобной ситуации стали бы быстрое восстановление всеобщего дефицита и связанная с этим попытка сосредоточения у органов государственной власти рычагов перераспределения основных ресурсов. Как мы уже отмечали, такой вариант не представляется особенно вероятным. Даже политики коммунистической ориентации вряд ли способны пойти на его прямую реализацию. Он возможен лишь в течение какого-то времени, в случае резкой дестабилизации политической ситуации, вызванной или острыми политическими столкновениями, или приближением экономики к критической черте в результате откровенной проинфляционной политики.

Другой вариант развития событий можно обозначить как инфляционный. Его характерные признаки: массированные «финансовые вливания» (через кредитную и бюджетную системы) в народное хозяйство с целью «поддержки» экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки «усиления управляемости» в народном хозяйстве посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора, остающегося по количеству преобладающим, ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью, протекционизм. Важными составными частями этого

курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов – через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые сверху крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под полным контролем властей.

Наконец, третьим вариантом экономической политики, официально избранным еще в начале радикальных экономических реформ, но в дальнейшем ослабленным, является последовательная либерализация хозяйственной жизни, включая внешнеэкономическую деятельность, жесткая финансово-кредитная политика, последовательное проведение процессов приватизации. Этот курс можно обозначить как последовательно антиинфляционный. Он предполагает максимально возможный отказ от непосредственного вмешательства государства в экономическую жизнь страны, регулирование структурной перестройки почти исключительно рыночными методами, причем лишь такими, которые не противостоят решению задач финансовой стабилизации. Формирование новой системы взаимоотношений хозяйственных агентов намечается осуществлять, опираясь на тенденции, идущие снизу, от самих предприятий, заинтересованных или не заинтересованных в создании новых структур (типа промышленно-финансовых групп).

За последними двумя типами экономической политики вполне отчетливо просматриваются различные общественные группировки, обладающие определенными хозяйственно-политическими интересами.

В приверженности инфляционному курсу объединяются в настоящее время интересы неконкурентоспособных предприятий, а также коммерческих торговых и финансовых структур. Это позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым структурам на чисто спекулятивных операциях получать прибыли, несопоставимые с доходами производственных секторов национальной экономики. Определенную и довольно существенную роль в сплочении инфляционистских сил сыграли в 1993 году воссозданные отраслевые правительственные органы – комитеты по соответствующим отраслям, фактически выполняющие роль отраслевых министерств.

И одновременно в настоящее время растут ряды тех, кто готов в явной или неявной форме поддержать комплекс болезненных антиинфляционных мер. Это прежде всего те предприятия и иные хозяйственные структуры, которые уже осознали свою экономическую силу, имеют неплохие перспективы функционирования в условиях реальной рыночной свободы и ответственности и заинтересованы поэтому в обеспечении макроэкономической стабильности общества.

Неопределенность и нестабильность властей, их абсолютное противостояние блокировали практическое развитие событий по любому из названных здесь вариантов. Этот вывод имеет общее значение, безотносительно пока к оценке степени вероятности осуществления того или иного из них. Вместе с тем длительная борьба президентских и парламентских структур «на уничтожение», усиленная дискредитация друг друга при помощи постоянных взаимных обвинений, перешедших летом 1993 года в криминальную сферу, – все это с очевидностью подрывало их позиции в глазах общественного мнения, а также влиятельных хозяйственно-политических структур, что делало практически неизбежным возрастание влияния иных политических сил и институтов.

В 1993 году проявился и еще один интересный феномен, отражавший наличие разных моделей дальнейшего развития России, существенных различий в интерпретации ее национально-государственных интересов (по крайней мере, соотносимых с ее среднесрочной перспективой). В политической жизни произошла «парламентаризация правительства» – превращение его в орган, отражающий примерное соотношение социальных сил на дан-

ный момент в стране. Действительно, депутатский корпус Верховного Совета образца 1993 года не мог уже сколько-нибудь претендовать на представительство интересов своих избирателей или вообще электората России. Но представительство интересов влиятельных сил необходимо для нормального функционирования любой политической системы. И когда это оказывается невозможным через специально предназначенные для этого институты, соответствующие функции так или иначе берут на себя другие органы власти. Совет министров стал именно такой организацией. И как всякий орган, являющийся фактически представительным, в условиях крайнего обострения общественной борьбы, в критические моменты выбора политического курса он оказывается малоработоспособным, и его функции берет на себя более однородная структура. В 1993 году такую роль играл Президиум Правительства РФ. В нем явно обозначилось доминирование политического большинства – «парламента-правительства». Лишь Президиум собирался на регулярные (еженедельные) заседания, тогда как заседания Совета министров происходили один раз в квартал, в них участвовало большое число приглашенных (руководители регионов и предприятий, ученые, общественные деятели), что еще более укрепляло его функцию отражения существующих в обществе групп интересов.

В течение всей первой половины 1993 года в правительстве сохранялся неустойчивый баланс между сторонниками про- и антиинфляционных вариантов осуществления экономической политики. Со всей определенностью обозначились сторонники инфляционного варианта в лице руководства Министерства экономики, Госкомитета по промышленной политике, отраслевых промышленных комитетов, а также части аграрного и военно-промышленного лобби. Антиинфляционные силы были представлены в основном руководством Министерства финансов РФ и Госкомимущества. Противоречивые позиции на протяжении истекших месяцев 1993 года занимал председатель Совета министров – от заявлений о введении государственного контроля над ценами до неоднократных деклараций о своей приверженности жесткому финансово-кредитному курсу.

Сторонники последовательного антиинфляционного курса сосредоточили свои усилия на вопросах ужесточения финансово-кредитной политики и приватизации. Такая направленность действий определялась как критическим значением этих задач для продолжения радикальных экономических реформ, так и позициями некоторых членов правительства. Их основным достижением является подписанное в мае соглашение между правительством и Центральным банком, сделавшее возможным некоторое ужесточение кредитной политики на протяжении последующих трех месяцев, замедление в мае-июле месячных темпов инфляции и летнюю стабилизацию валютного курса. Кроме того, пока удалось сохранить общие контуры политики приватизации, подвергавшейся ожесточенным нападкам со стороны Верховного Совета и имевшей достаточно сильных оппонентов внутри самого правительства.

Активно вели себя и сторонники инфляционного курса. Наиболее концентрированное воплощение подобные идеи находили в документах и предложениях Министерства экономики, возглавлявшегося с апреля по сентябрь 1993 года О. Лобовым: в постановлении о селективной поддержке отраслей (апрель), в проекте указа президента о Министерстве экономики (май), в проекте закона об индикативном планировании, в альтернативной концепции осуществления экономических реформ (подготовлено к расширенному заседанию Совета министров в июле), в записках президенту «Об экономической ситуации в стране и неотложных мерах по ее стабилизации» и «Об индексации стоимости приватизационных чеков и переоценке основных фондов» (август-сентябрь). Большинство из названных документов носило программный характер. В них делался упор на активизацию организационно-направляющей деятельности власти, резкое расширение финансирования отраслей народного хозяйства в целях преодоления спада производства и поддержки отечественной промышленности в условиях внутреннего кризиса и потенциальной иностранной конкурен-

ции. Речь шла об индексации практически всех финансовых и капитальных средств, находящихся в распоряжении государства, государственных предприятий и населения (доходов, оборотных средств, инвестиций, сбережений, приватизационных чеков). Индексацию инвестиций предлагалось закрепить законодательно. Министерство экономики настаивало на новом, широкомасштабном проведении взаимозачетов долгов предприятий, на создании системы «комиссий по поддержке (санации) предприятий», на активном использовании льготного кредитования предприятий при одновременном воссоздании системы централизованного планирования, на усилении государственного регулирования экспортно-импортной деятельности.

Можно ясно очертить два варианта экономической политики, обозначаемой нами как инфляционная.

Во-первых, «мягкий» ее вариант, при котором основной упор делается не на финансовую поддержку предприятий в чистом виде, а на усиление государственного вмешательства в организацию хозяйственного процесса. Имеется в виду:

- активная структурная политика государства, наряду с рынком или помимо рыночных механизмов определяющего приоритетные, заслуживающие поддержки предприятия;
- активное формирование сверху мощных промышленно-финансовых групп;
- последовательный протекционизм во внешнеэкономической деятельности;
- стремление замедлить и взять под ведомственный контроль процессы приватизации.

Наиболее последовательное отражение этот вариант нашел в подготовленной в конце августа 1993 года концепции экономической политики, предполагающей пересмотр закона о предприятии (в целях усиления роли государственных органов по управлению хозяйственными субъектами), «гнездовое» финансирование предприятий, изменения в схеме приватизации, восстановление вертикальных управленческих структур, близких к хозрасчетным главам и трестам. Настаивая на подобных мерах, их сторонники нередко подчеркивают первостепенную важность борьбы с инфляцией и не отрицают актуальности проведения жесткой финансово-кредитной политики как одного из наиболее существенных факторов, способных решить названную задачу.

Во-вторых, более жесткий вариант, когда сторонники открыто инфляционного варианта, разделяя убеждения в необходимости проведения всех перечисленных выше мероприятий организационно-структурного характера, делают акцент на наиболее очевидных шагах по ослаблению финансово-кредитной политики, на всемерной финансовой поддержке производителей и населения.

Обращая внимание на наличие двух вариантов инфляционного курса, мы хотим особо подчеркнуть, что если в данный момент они в какой-то мере и альтернативны, то уже в среднесрочной перспективе будут тесно переплетаться между собой и практически сольются воедино. Исторический опыт, практика других стран и просто здравый смысл свидетельствуют, что формирование тесно связанных с государством монополистических структур, надежно защищенных самим своим статусом от возможных претензий потребителя и от иностранной конкуренции на внутреннем рынке, создает для них исключительно благоприятные возможности для лоббирования, которыми нельзя не воспользоваться. Как бы ни были благоприятны имеющиеся у таких фирм (промышленно-финансовых групп, ассоциаций и пр.) возможности повышения своей эффективности и конкурентоспособности, издержки решения этих задач для подобных монополистов всегда будут значительно выше издержек по лоббированию своих интересов непосредственно в государственном аппарате. А это повлечет постоянное стремление иметь доступ к льготным кредитам и бюджетным вливаниям, т. е. приведет к тем же результатам, которые непосредственно следуют из реализации программных установок сторонников варианта, определенного нами как открыто инфляционный.

Оценивая же общие тенденции развития политической борьбы вокруг экономической реформы в аспекте характера взаимосвязей между ними, следует отметить в качестве важнейшей особенности современной ситуации безусловное ослабление президентской и парламентской власти, главной причиной чего был их явный отрыв от экономических процессов, а точнее, от реальных интересов хозяйствующих субъектов. Можно с достаточной определенностью ожидать прихода к политической власти реальных собственников, непосредственно или через своих представителей способных адекватно выражать интересы экономически влиятельных структур. Тем самым экономические и политические элиты сблизятся, причем приобретут более четкие очертания, соответствующие современному раскладу экономических сил и интересов.

На наш взгляд, такое развитие событий в значительной мере отразили и состоявшиеся в декабре 1993 года выборы в новый российский парламент. При весьма настораживающих общеполитических итогах выборов 12 декабря ситуация с точки зрения экономической политики отражает теперь реальный расклад экономических интересов в стране, т. е. тех их групп, о которых говорилось в данной статье. И лишь дальнейший ход событий сможет показать, какая из рассмотренных моделей окажется реализованной и какие представления о российских национально-государственных интересах окажутся доминирующими.

Экономисты, экономическая наука и экономическая политика: точки пересечения и пределы взаимодействия²

Прежде всего мне хотелось бы поблагодарить руководство Отделения экономики РАН за довольно редкую возможность пообщаться представителям различных направлений, существующих в настоящее время в отечественной экономической науке.

В своем выступлении мне хотелось бы остановиться строго на заявленной тематике дискуссии — «Экономическая теория и хозяйственная практика», не политизируя дискуссию и не занимаясь поиском правых и виноватых. Разумеется, у меня тоже есть мнение и о том, кто виноват в современном положении дел в экономике, и о том, что надо было бы делать. Однако здесь, в Академии наук, хотелось бы поговорить прежде всего об экономической науке и ее связи с экономическими реформами, с хозяйственной жизнью.

Экономическая теория и хозяйственная практика: механизмы взаимодействия

Когда-то Т.И. Заславская, отвечая на вопрос иностранного корреспондента о том, какая доля ее рекомендаций находит применение на практике, ответила: 80 %. И на удивленное восклицание собеседника добавила: через двадцать лет. И это не шутка, не преувеличение и не парадокс. Это правда. Причем такая ситуация отражает отнюдь не косность науки и практики, отнюдь не слабость влияния науки на коридоры власти. Просто механизм воздействия науки на практику не столь прямолинеен, как иногда кажется или кому-то хочется. Научные исследования формируют не рекомендации, а интеллектуальную и культурную среду, воспитывают в университетах молодежь и лишь потом находят практическое воплощение — через двадцать лет, т. е. с появлением нового поколения политиков.

Словом, воплощение научных идей через двадцать лет — это не трагедия, а реальность стабильного общества. Гораздо хуже, когда от науки требуют решений и рекомендаций «сейчас же, немедленно». В прошлом мы нередко слышали призывы к приближению науки к практической жизни от коммунистических руководителей СССР. Но тогда за этим не стояло ничего, кроме лицемерного ритуала, — вождям наука нужна была лишь для подтверждения и восхваления очередных директив и инициатив безотносительно к их реальному содержанию и элементарной грамотности.

Призывы к науке дать конкретные рекомендации раздаются и в настоящее время, когда острый социально-экономический кризис требует немедленных и, как правило, нестандартных решений. Это поистине трагедия экономической науки периода радикальных, революционных перемен. И ученые идут в практическую политику, начинают наниматься практическим хозяйственным руководством — нередко вопреки собственным предпочтениям, собственной склонности. Можно привести здесь немало примеров как на правом, так и на левом флангах нашей современной политической жизни. Конечно, кто-то находит себя в новом качестве, но таких меньшинство. Все-таки не в политической деятельности состоит предназначение ученого. Гораздо лучше и приятнее заниматься такими банальными вещами, как читать книги (поверьте, среди них встречаются неплохие), а также, разумеется, писать книги.

² Опубликовано в: Экономическая теория и реформы: приложение к журналу «Экономическая наука современной России». М.: Отделение экономики РАН, 1998.

Прямая вовлеченность исследователей в практическую политику имеет сразу несколько негативных последствий. Прежде всего она дискредитирует сами научные рекомендации и ученых. Для «практикующего экономиста» не является секретом, что экономико-политические решения никогда (точнее, почти никогда) не принимаются в соответствии с научным расчетом, даже если он трижды верен и ни у кого не вызывает сомнения. Экономическая политика является главным образом результатом сложного взаимодействия различных социально-экономических и политических сил, групп интересов. Баланс сил и интересов – вот стержень политики, а наука здесь в лучшем случае может давать ориентиры тем политикам, чьим позициям эти рекомендации наиболее близки. Более того, прямая вовлеченность ученого в политику оказывается фактическим прикрытием для циничного политического расчета, не всегда понятного ученому в силу принципиально иного типа его мышления.

Однако самым опасным является здесь то, что наука оказывается на положении идеологической услуги той или иной политической деятельности. Причем в лучшем случае – услуги политики партии (в плюралистическом обществе это не так отвратительно, как в тоталитарном), а в худшем – услуги конкретного политического вождя. Здесь кто-то уже говорил, причем в положительном контексте, что важнейшей функцией науки является идеологическое обслуживание хозяйственной (политической?) практики. Категорически не могу согласиться с подобным утверждением. Разумеется, наука имеет идеологические функции, но они состоят не в обслуживании чьих-то текущих интересов, а в формировании и воспитании нового поколения ученых и будущих политиков – именно будущих политиков и именно тогда, когда эти молодые люди находятся еще на студенческой скамье.

Признание идеологической функции науки непосредственно по отношению к текущей экономической политике крайне опасно. Такой подход почти дословно напоминает известную полемику 1927 года, состоявшуюся между С.Г. Струмилиным и В.А. Базаровым³. Первый утверждал, что наука должна быть служанкой партийных директив и способствовать решению задачи построения социализма. Второй возражал, апеллируя к вечным ценностям знания. Вскоре Базаров был арестован, а Струмилин стал певцом и апологетом ускоренной индустриализации и насильственной коллективизации, произнеся позднее циничные и одновременно трагические слова: «Лучше стоять за высокие темпы индустриализации, чем сидеть за низкие». Впрочем, хочется надеяться, что это мое рассуждение так и останется данью истории и страна вновь не попадет в ситуацию, когда от экономистов будут требовать единодушных криков одобрения.

Итак, экономическая наука может всерьез влиять на хозяйственную практику по преимуществу опосредованно, с течением времени, через формирование культурной и интеллектуальной среды. Однако бывают в истории моменты, когда влияние науки на практику оказывается прямым и непосредственным. Впрочем, это случается довольно редко и почти всегда происходит накануне или в начале глубоких социальных переворотов, которые принято называть революциями. Случается это, как правило, тогда, когда крупный экономист близко сходит с «первым лицом» государства, попавшим в тяжелую ситуацию неотвратимо надвигающегося кризиса. Правда, и в этой ситуации успехи случаются нечасто. Я приведу здесь несколько примеров.

Прежде всего на ум приходит классический случай – выдающийся французский экономист Тюрго во главе государственных финансов в стране, чреватой революцией. Он попытался сформировать и осуществить курс экономической политики, основанный на своих теоретических воззрениях и способный, как ему представлялось, спасти страну от политических потрясений. При поддержке короля ему удалось обеспечить принятие так называемых

³ См.: О пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР. М., 1928.

шести эдиктов Тюрго, практическая реализация которых означала бы глубокую трансформацию французской социально-экономической и финансовой системы. Однако само принятие этих эдиктов предопределило падение министра-теоретика-реформатора – практическое осуществление доктринально совершенно справедливых идей подрывало позиции политически влиятельных групп интересов, которые объединились и добились отстранения Тюрго от должности и отмены принятых под его нажимом нововведений. Путь революционным катаклизмам был открыт. Кстати, существуют свидетельства, что во время прощальной аудиенции у Людовика XVI Тюрго предостерегал его от судьбы английского короля Карла I, окончившего жизнь на эшафоте⁴.

(Право же, с этой точки зрения в лучшем положении оказался другой великий физиократ, Ф. Кенэ, лечивший королеву и принятый при дворе. Близость к власти без вовлеченности в принятие экономико-политических решений способствовала расширению популярности его концепций, позволяя ему сделать свою теорию достоянием широких общественных кругов без привлечения негативного внимания и ненависти со стороны групп интересов.)

Другой пример непосредственного влияния экономической науки на хозяйственную практику – экономические реформы 1987–1990 годов в СССР. Как и в случае с Тюрго, в основе этого влияния лежала близость позиций части экономистов первым лицам государства, а также осознание необходимости принять ряд серьезных мер по реформированию неэффективной хозяйственной системы. Конец 1980-х годов – период исключительной популярности российской экономической науки и невиданного до того влияния ее на решения государственной власти. Теоретики концепции «совершенствования хозяйственного механизма», с начала 1960-х годов разрабатывающие идеи усиления рыночных (товарно-денежных) отношений в советской плановой экономике, взяли реванш за два десятилетия подчинения догматической «политической экономии социализма». К экономистам-рыночникам внимательнейшим образом прислушивалось объявившее перестройку высшее руководство СССР, их идеи принимались буквально «с колес», воплощались в законопроектах и постановлениях правительства. Разумеется, все это происходило не без борьбы, но поддержка М.С. Горбачева и его соратников обеспечивала необходимую политическую базу для действий экономистов-реформаторов. Увы, это не уберегло страну от экономической катастрофы 1991 года. Такова, повторим, логика развития революционных процессов и вползания в революционный экономический кризис⁵.

Разумеется, были и другие, позитивные примеры работы экономистов на высоких государственных должностях, т. е. их прямой вовлеченности в принятие хозяйственно-политических решений. Дж. Вильямсон (кстати, автор термина «Вашингтонский консенсус») предпринял в начале 1990-х годов попытку анализа участия экономистов в практической политике, приводя целый ряд позитивных примеров такого рода. Начало было положено Р. Барром (премьер-министр Франции), затем видные экономисты – президенты и министры финансов в Латинской Америке, М. Бруно в Израиле, Л. Бальцерович в Польше, В. Клаус в Чехословакии. Среди других экономистов-политиков здесь называют и Е. Гайдара⁶. Причем теперь, по прошествии времени, можно сделать вывод, что политическая деятельность ученых-экономистов оказывается успешной тогда, когда она происходит в условиях политической стабильности, сильного государства, способного контролировать и обуздывать группы интересов. Иное дело – обстановка перманентного кризиса и революции.

⁴ См.: *Dakin D. Turgot and the Ancien Regime in France*. N. Y.: Octagon Books, 1965. R 262.

⁵ Ниже мы еще вернемся к этому вопросу. Подробнее о революционном экономическом кризисе см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭППИ, 1998. С. 17–30.

⁶ См.: *Williamson J. In Search of a Manual Technopolis // The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economic, 1994. P. 11.

Наконец, существует и ряд мифологем относительно влияния экономических доктрин на экономическую политику. Имеется в виду, что те или иные политики (или политики-экономисты) вольны выбирать те или иные концепции и следовать им в своей практической деятельности. На самом деле влияние доктрин на экономико-политическую практику аналогично приведенным выше соображениям о влиянии на практику самих ученых-экономистов, т. е. основная функция экономической теории – формирование культурной среды и нового поколения политиков.

Если обратиться к истории экономической политики и экономической мысли, то нетрудно увидеть, что взаимодействие теории и практики было процессом двусторонним. Экономические идеи, как правило, формулировались на основе обобщения новых тенденций реальной хозяйственной жизни. Затем начинали распространяться в обществе, формировали культурную среду. И лишь после этого становились официальной основой экономической политики – но уже не столько как доктрины конкретных экономистов, сколько как стиль мышления политиков данного поколения, данной эпохи. Иными словами, политики не выбирают экономическую доктрину, но живут в ней, как живут в своей, а не в чужой эпохе.

Вокруг вопросов о взаимодействии теории и практики сложилось сегодня немало мифов и недоразумений. Обратим внимание на два из них, особенно популярных в последнее время.

Так, нередко можно слышать утверждение, что президент США Ф.Д. Рузвельт положил в основу своего «нового курса» идеи кейнсианства. Но ведь классическая работа Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» была опубликована в 1936 году, т. е. три года спустя после провозглашения «нового курса», и тем самым труд Кейнса, скорее, мог в какой-то мере опираться на уже имеющийся практический опыт. Книга была опубликована уже тогда, когда опыт централизованного регулирования с целью снижения социальной напряженности и ускорения экономического роста реализовывался в разных формах в таких разных и все-таки имеющих нечто общее случаях, как СССР, Германия и Соединенные Штаты. Или, как утверждал один из современников, Кейнс дал теоретическое обоснование борьбы с безработицей как раз в тот год, когда Гитлер покончил с этим явлением в Германии.

Другое недоразумение относится к нашей недавней истории. Существует миф, что тип посткоммунистических реформ в России стал результатом некоторого ошибочного выбора, сделанного Б. Ельциным и Е. Гайдаром в пользу некой монетаристской теории (заметим, что каждый понимает ее по-своему) и связанного с ней либерального варианта вхождения в рынок.

Однако реальное развитие было совершенно иным. Вряд ли кто-то может заподозрить Б. Ельцина в том, что он является стихийным либералом. И вряд ли либерализм в конкретных российских культурно-исторических традициях мог приобрести сколько-нибудь значительное влияние, если бы не было для того серьезных политических резонансов.

А они были, и притом достаточно простые. К осени 1991 года российская политическая система оказалась полностью дезинтегрированной. Наша страна, даже еще при формальном сохранении СССР, оказалась без основных атрибутов государственности – своей валюты, армии, правоохранительной системы, границ. Не было ни административных, ни рыночных рычагов контроля за ситуацией. Стране угрожали голод, холод, распад экономического пространства. И в отсутствие административного ресурса единственное, что оставалось делать, – это пойти по пути последовательной либерализации. Это соответствовало и тому культурному, интеллектуальному ренессансу либерализма, который происходил тогда в мире⁷. Либерализация рубежа 1991–1992 годов позволила избежать голода и холода зимой, не допустить распада России. Однако, как только непосредственные опасности такого рода

⁷ См.: Fukuyama F. The End of History and the Last Man. L.: Penguin Boors, 1992.

были устранены, а административный ресурс власти минимально восстановлен, подавляющая часть политической элиты отвернулась от экономического либерализма, хотя периодически вновь возвращалась к нему при обострении кризисных явлений.

Аналогичное можно сказать и о монетаризме, и о пресловутом «Вашингтонском консенсусе», о котором здесь уже немало говорилось. Страна не выбирает жесткий монетарный курс, если у нее есть резервы (экономические, административные) его избежать. Поворот в этом направлении происходит тогда, когда просто нет сил и средств для реализации других направлений в экономической политике. Здесь вновь возникают недоразумения – противопоставление ортодоксальных стабилизационных моделей гетеродоксным, монетарной стабилизации и «Вашингтонского консенсуса» немонетарным методам. Никто из сторонников так называемой гетеродоксной стабилизации на Западе не противопоставляет ее ортодоксальной, но предлагает лишь, если политические обстоятельства это позволяют, дополнить стандартные макроэкономические (если угодно, монетаристские) решения комплексом мер государственного контроля за динамикой цен и доходов⁸.

Но, повторю, лишь если у государства есть для этого необходимый административный ресурс.

Остается лишь подчеркнуть, что все это не является предметом научных дискуссий, но относится к собственно сфере экономико-политического выбора.

Возможности экономической науки в отношении экономической политики посткоммунистической России

Основным направлением, механизмом влияния экономической науки на хозяйственную (прежде всего экономико-политическую) практику в краткосрочном отношении является, по моему мнению, изучение опыта осуществления экономической политики и на этой основе осмысление реальных путей нашего развития, а также последствий выбора того или иного варианта. Здесь особенно важны два момента: реальность альтернативных вариантов и опыт.

Экономическая политика всегда альтернативна. Всегда есть выбор по крайней мере между двумя вариантами социально-экономического развития и соответственно различными вариантами действия лиц, принимающих решения. Однако надо проводить различия между реальными (возможными) и мыслимыми (желаемыми) вариантами. Можно сколько угодно мечтать о том, как быть одновременно здоровым и богатым, как одновременно сокращать налоги и увеличивать бюджетные расходы, как с увеличением бюджетной нагрузки на экономику обеспечивать экономический рост. Однако все это так и останется бессмысленными проектами, если не будут даны ответы на два простых вопроса. Во-первых, как соотносятся выдвигаемые предложения с базовыми, общепринятыми и однозначно доказанными положениями экономической теории. И, во-вторых, какие социальные силы (группы интересов) поддерживают тот или иной вариант развития событий. Выбор реальных вариантов из мыслимых – это всегда ответ на классический вопрос «кому это выгодно?». И здесь социально-экономические исследования могут быть критически важными.

Другая практическая задача науки – изучение опыта осуществления экономической политики. Мировой опыт, накопленный за последние пятьдесят лет, поистине уникален. Десятки стран опробовали сотни различных вариантов (моделей) экономической политики – регулирования и дерегулирования, стабилизации и дестабилизации, роста и спада, и т. д. и т. п. Этот опыт является богатейшим источником для анализа, осмысления, дискуссий и сопоставлений. Разумеется, менее всего здесь следует выбирать желаемое и призывать к немедленному внедрению у нас безотносительно к оценке степени сопоставимости такого

⁸ См.: Kiguel M.A., Liviatan N. Lessons from the Heterodox Stabilization Programs. Washington, DC: The World Bank, 1991.

опыта⁹. Необходимо не просто изучать опыт, но и сравнивать объективные характеристики стран, а также социально-политические обстоятельства данного места и времени.

Скажем, реформы в стране с преобладающим сельским населением будут существенно отличаться от преобразований в высокоурбанизированных странах. Страны с высоким уровнем социальных гарантий реформируются иначе, чем страны, где социальное и пенсионное обеспечение находится в зачаточном состоянии и т. д. Главными же здесь являются индикаторы ВВП на душу населения (этот показатель непосредственно предопределяет многие другие социально-экономические индикаторы) и уровень бюджетной нагрузки в ВВП.

Не менее важна и политическая ситуация. Проводятся ли реформы в результате решения задач национального освобождения страны или из-за крушения собственного режима? Имеют место процессы политической дезинтеграции или нет? Наконец, каков военно-политический контекст (реформа в послевоенной стране несопоставима с реформой в условиях мирного времени)? Однако главным вопросом здесь является характеристика административных возможностей государства. Принципиально различным является экономическое развитие (и соответственно возможности экономической политики) в условиях сильного или слабого государства.

Сквозь призму вышеизложенного представляется целесообразным выделить следующие основные исследовательские сюжеты, которые получили освещение в современной экономической литературе.

Во-первых, исследования в области макроэкономической стабилизации и экономического роста. Эти исследования имеют достаточно широкий контекст, к ним же относится изучение опыта стабилизации и роста в условиях посткоммунистических стран.

Во-вторых, немногочисленный, но весьма интересный пласт работ, посвященных изучению преобразований в условиях революций. В частности, экономических реформ в условиях слабого государства. Ведь именно системные реформы при слабом государстве являются принципиальной особенностью революционного типа преобразований.

В-третьих, раздел экономической науки, объединяемый названием «политическая экономия популизма».

О стабилизации и росте написано немало. За последнее время быстро растет объем соответствующей литературы, посвященной посткоммунизму. Более или менее определенно сформулированы некоторые общие закономерности проведения соответствующих реформ, последовательность их отдельных компонентов, связанные с этим кризисы и противоречия. Было также показано, что в общем экономические характеристики посткоммунистической политики стабилизации и выхода на траекторию роста не отличаются принципиальным образом от уже имеющегося решения макроэкономических задач в других странах. Эти вопросы были рассмотрены сегодня в выступлении Е.Т. Гайдара, и я не буду подробно на них здесь останавливаться.

Обращу внимание только на один момент. Понятно, что особые сложности в этой связи вызывают проблемы создания (в более благоприятной ситуации – воссоздания) адекватной институциональной среды, и прежде всего устойчивости институтов частной собственности. Однако вокруг этого вопроса возникает ряд недоразумений, аналогичных тем, о кото-

⁹ Примером такого рода формальных, некритических заимствований являются весьма популярные ссылки на опыт рыночных реформ КНР. Из того лишь факта, что обе страны встали на путь реформ, находясь в условиях ортодоксального коммунистического режима, делаются далеко идущие выводы. Однако упускаются из виду важные социально-экономические реалии: уровень развития (ВВП на душу населения), бюджетная нагрузка в ВВП, уровень социальных расходов, социальная структура населения, уровень образования. По всем этим параметрам КНР действительно напоминает СССР, но только СССР конца 1920-х годов, т. е. как раз того времени, когда делался выбор между бухаринской (рыночной) и сталинской моделями индустриализации. Понятно, что СССР середины 1980-х годов радикальным образом отличался от Китая Дэн Сяопина.

рых у нас выше шла речь в связи с соотношением ортодоксального и гетеродоксного подходов к макроэкономической стабилизации.

В этой связи на нашей конференции ссылались, в частности, и на выступления Дж. Стиглица – действительно одного из крупнейших современных экономистов, предложившего идеи «поствашингтонского консенсуса»¹⁰. Между тем это противопоставление «двух консенсусов» является искусственным и никак не следует из того выступления, на которое здесь ссылался В.М. Полтерович. Дж. Стиглиц отнюдь не предлагает заменить «Вашингтонский консенсус» на нечто совершенно противоположное, но говорит лишь о необходимости дополнить набор достаточно очевидных макроэкономических постулатов (здоровый бюджет, ответственная денежная политика, либерализация торговли, рыночное ценообразование) набором институциональных решений, обеспечивающих стабильность законодательства, гарантии прав собственности, прозрачность рынков, т. е. всем тем, что должно обеспечить государство.

Требования и «Вашингтонского консенсуса», и «поствашингтонского консенсуса» достаточно очевидны, и лишь знакомство с ними на основе поверхностных газетных публикаций может привести к каким-то дискуссиям. Строго говоря, все это не имеет отношения к экономической науке и является лишь предметом реалистичной оценки политических возможностей данной власти в данной стране. Трудно представить себе правительство, которое не отдавало бы себе отчета в важности решения институциональных проблем. Однако в разных странах мы видим существенно различный опыт в этом отношении. Но, вновь подчеркну, это уже вопрос не экономической теории, а конкретных административных возможностей. Институциональные проблемы не решаются (или решаются плохо) не потому, что кто-то отдает перед ними предпочтение макроэкономике, но лишь потому, что обе группы проблем требуют для своего решения различного временного интервала и различного административного ресурса. Как показывает практика, при всей невероятной сложности макроэкономических (прежде всего бюджетно-денежных) проблем они для своего решения требуют относительно меньшего властного ресурса и меньшего времени, чем, скажем, преобразование отношений собственности, легитимизация частной собственности в глазах общественного мнения или разработка и внедрение последовательной системы рыночного законодательства.

Гораздо меньшее внимание привлекает в работах современных исследователей вопрос об особенностях экономической трансформации в условиях революции. Между тем, если уж говорить об уникальности современной российской ситуации по отношению к другим посткоммунистическим странам, именно этот момент дает для размышлений подобного рода веские основания. Россия является, по сути, единственной страной (помимо Китая), для которой коммунистическая система была продуктом собственного развития, а не навязана извне. Соответственно и выход из коммунизма становится задачей особой сложности, связанной с разрушением национального консенсуса и резким обострением борьбы различных социальных сил и групп интересов. Если для стран Центральной и Восточной Европы преодоление коммунистического прошлого является объединяющей общество целью, то для России эта проблема, напротив, фактор общественной дезинтеграции.

Такая ситуация имеет прямые экономические последствия. Экономическая политика в обществе, раздираемом социальной борьбой, не может быть устойчивой и последовательной. Прежде всего это находит проявление в характере и возможностях государственного воздействия на осуществление социально-экономических процессов. Революция – это вообще не массовые манифестации, а осуществление системных преобразований в условиях

¹⁰ См.: *Стиглиц Дж.* Многообразные инструменты шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. № 8.

слабого государства. Именно слабость государства является фундаментальным фактором развития современной российской экономики, и ни один исследователь не может позволить себе абстрагироваться от такого положения вещей.

Слабость государства проявляется и в постоянных колебаниях экономического курса, и в множественности конкурирующих друг с другом центров власти, и в отсутствии сложившихся и устойчиво функционирующих политических институтов, сколько-нибудь понятных и устоявшихся правил игры. Слабость государства порождает ряд особых проблем функционирования экономики. Этот вопрос заслуживает отдельного, самостоятельного разговора, выходящего за рамки нашей дискуссии.

Вот лишь некоторые экономические последствия слабости государственной власти, подтверждаемые опытом не только современной России, но и всех великих революций прошлого¹¹.

- Неспособность собирать налоги. Это приводит к резкому обострению бюджетного кризиса и недофинансированию в значительных объемах государственных обязательств практически во всех странах, находящихся в аналогичном положении.

- Резкое возрастание транзакционных издержек с соответствующим снижением конкурентоспособности отечественного производства.

- Демонетизация народного хозяйства, что приводит к снижению денег в ВВП. Причем характерно, что это наблюдалось и в странах, которым удавалось избежать инфляционных процессов, и было связано с уходом денег из обращения в сокровища.

- Слабость государства накладывает неизбежный отпечаток на характер осуществления приватизации, выдвигая на передний план этого процесса решение социально-политических (стабилизация власти) и фискальных задач.

- Наконец, слабое государство особенно уязвимо перед коррупцией и лоббизмом. Нередко, в том числе и в ходе сегодняшней дискуссии, приходится сталкиваться с парадоксальным умозаключением такого типа: наше государство коррумпированное – наше государство слабое – необходимо расширять регулирующую роль государства. На практике это означает призыв к расширению функций коррумпированного государства. Укрепление государства не должно сводиться к расширению возможностей чиновничества вмешиваться в хозяйственную жизнь, и особенно заниматься своим любимым делом – по своему усмотрению распределять редкие ресурсы (неважно, материальные или финансовые).

Еще одним блоком научных проблем, увы, становящихся актуальными в настоящее время, является исследование экономики популизма. Этим вопросам посвящена обширная литература, накоплен немалый практический опыт осуществления популистской экономической политики и следующих за ней экономических кризисов и политических потрясений. Как показано в литературе¹², страна оказывается особенно уязвимой для популизма при наличии в ней таких факторов, как разрыв между экспортоориентированным и импортозамещающим секторами, провал попыток макроэкономической стабилизации и усталость от стабилизационной политики, неустойчивость демократических институтов, слабость и фрагментированность партийной системы (это позволяет лоббистским группировкам оказывать непосредственное воздействие на решения исполнительной власти), склонность общества к принятию харизматической политической фигуры в качестве национального лидера. Хотя я здесь лишь пересказал соображения, изложенные Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом примени-

¹¹ См., например: *Achley M. Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate*. L., 1962; *Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; *May B., Стародубовская И.* Экономические закономерности революционного процесса // Вопросы экономики. 1998. № 4 (наст. издание: Т. 5. Кн. 1. С. 467–494).

¹² См.: *The Macroeconomics of Populism in America* / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1991.

тельно к латиноамериканским странам 1970-1980-х годов, нетрудно заметить, что все это имеет непосредственное отношение и к нам сегодня.

Изучение этого опыта было бы исключительно полезно для осмысления логики осуществления соответствующего экономического курса и его последствий для положения страны уже в ближайшей перспективе. Имеющийся опыт деятельности популистских правительств (опыт, который нередко оказывается прогнозом) можно коротко суммировать следующим образом.

На первой фазе предпринимаются попытки ускорить промышленный рост путем некоторого усиления денежной эмиссии, а также за счет перекачки финансовых ресурсов из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно отечественное машиностроение) при одновременном стимулировании спроса через законодательное повышение уровня оплаты труда. Экономика действительно начинает расти, а благосостояние народа увеличивается. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает. Продолжительность этого этапа зависит от наличия у государства валютных резервов и масштабов эмиссии. Значительные валютные резервы дают больше возможностей для экспериментирования и соответственно удлиняют период надежд на экономическое чудо. Кажется, что найден секрет легкого решения всех проблем.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей – ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики – далеко не всем экономистам). Нарастают трудности с бюджетом, но кто станет обращать внимание на такие «временные мелочи», когда налицо ускорение темпов роста производства.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свободных цен. Попытки заморозить цены ведут к усугублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции. В наших условиях, увы, вероятность такого рода действий особенно велика – тяга российской власти к административному контролю цен, всяческим запретам на валюту в полной мере вписывается в «национальные традиции».

Вслед за этим ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы ни предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство. Начинаются народные выступления, причем особенно острой ситуация оказывается в столице и других крупных городах. В современной российской ситуации это было бы особенно болезненно, поскольку нельзя исключить переплетение высокой инфляции с товарным дефицитом.

Наконец, на четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрезвычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации.

Именно так развивались события в Бразилии и Аргентине, Чили и Перу, Болгарии и Румынии. Причем далеко не всегда дело ограничивается одним туром эмиссионных экспериментов. Инфляционные и стабилизационные режимы могут сменять друг друга несколько раз в течение десятилетий.

Конечно, зарубежный опыт ни для какого подлинно национального и патриотического правительства не является показательным. Одно дело – они, и совсем другое – мы. Специалистам по «экономике развития» хорошо известно, что страны обычно хорошо усваивают свой тяжелый опыт и почти никогда – опыт других стран, даже самых близких соседей.

Однако очень хочется стать исключением из этого правила. Это в немалой степени зависит от нас самих, от нашей способности знать, что было, и предупреждать об этом власти.

Российская экономика: сильные и слабые стороны¹³

Русский народ обвенчался со Свободой... Мы собираемся, и мы обязаны строить новую жизнь на началах, о которых издавна мечтали. Мы понимаем эти начала разумом, они знакомы нам в теории, но – этих начал нет в нашем инстинкте, и нам страшно трудно будет ввести их в практику жизни... Ибо мы, повторяю, народ, совершенно невоспитанный социально, и так же мало воспитана в этом отношении наша буржуазия, ныне идущая к власти.

А.М. Горький, апрель 1917 года

Характер современного социально-экономического развития России

Суть современной российской социально-экономической трансформации – в модернизации российской экономики, в переходе ее из индустриальной системы в современную постиндустриальную. Это уже достаточно известная экономической практике проблема: аналогичные задачи решали западные страны в 1970-1980-е годы. И они тогда, и мы сейчас решаем эту задачу не гладко, проходим через трансформационный кризис.

Однако в отличие от западных стран Россия вступила на путь постиндустриальной трансформации позднее, и нам важно обеспечить не только модернизацию, но модернизацию ускоренными темпами, позволяющими сократить (преодолеть) существующий разрыв между уровнем развития России и наиболее передовых в технологическом отношении стран мира. Фактически речь должна идти о модели постиндустриального рывка – о выработке таких инструментов государственной политики, которые обеспечат такой рывок.

Общий рецепт решения проблем ускоренной модернизации достаточно хорошо известен экономической науке. В обращении к читателям нашего журнала я уже цитировал Джона Стюарта Милля, предложившего в середине XIX века принципиальные подходы к решению задач модернизации применительно, в частности, и к России: защита собственности (в том числе от государственного произвола), развитие человека и привлечение иностранного капитала¹⁴.

Как бы развивая эти идеи, на рубеже XIX–XX веков С.Ю. Витте обращал внимание на основные направления стимулирования экономической модернизации. Будучи тонким аналитиком, он подчеркивал, что «в стране, в сущности, капиталов гораздо больше, но они вследствие различных причин не все помещаются в промышленные предприятия». Именно поэтому основное внимание предлагалось уделять стимулированию превращения сбережений в инвестиции, а для этого – поощрению предпринимательской активности народа и привлечению иностранного капитала. А ведь «история всех современных богатых стран показывает, что первоначально развитием своей промышленности они были обязаны в значительной мере притоку иностранных сбережений и предприимчивости иностранных капиталистов». Министр финансов предлагал снять ограничения на открытие акционерных обществ с русским и иностранным участием, связанные, в частности, с запрещением «владения землею иностранцами (в 21 губернии западной полосы, в южной и западной частях

¹³ Опубликовано в: Экономическая политика. 2006. № 2. Автор благодарит В.В. Новикова и О.В. Лугового за помощь при подготовке настоящей статьи.

¹⁴ См.: От главного редактора // Экономическая политика. 2006. № 2. С. 6. (Милль Дж. С. Принципы политической экономии. М.: Прогресс, 1980. Т. 1. С. 322–323.)

Кавказа, в Туркестанском крае, степных областях, Приамурском крае) и евреями (в 15 губерниях черты оседлости, Донской области, в Кавказском крае, Туркестане, степных областях, в Сибири), так и... права занятия означенных лиц разными промыслами (горным, нефтяным, золотым и др.)». Он также призывал региональные и местные власти перестать чинить препятствия в деятельности бизнеса: «Как бы ни был изменен законодательной властью порядок открытия и эксплуатации фабрично-заводских предприятий, последние будут всегда в значительной зависимости от многочисленных местных властей, *начиная от урядника и восходя до генерал-губернатора*, и эти местные влияния могут быть полезны и благотворны только тогда, когда все органы власти проникнутся убеждением, что развитие промышленности есть благо с государственной и народнохозяйственной точки зрения и что всемерная помощь ей входит в круг их и служебных, и нравственных обязанностей»¹⁵. Размышляя над запиской С.Ю. Витте, современный ее читатель может с уверенностью указать лишь на одну отмеченную им проблему, которая определенно решена за прошедшее столетие, – отменена черта оседлости.

Понимание сути трансформации принципиально важно для выработки стратегии экономического развития, инструментов государственной политики, для оценки сравнительных преимуществ и рисков на этом пути¹⁶. Казалось бы, вырабатывая стратегию рывка, можно опереться на имеющийся у нас опыт модернизации, прежде всего ускоренной индустриализации первой половины XX столетия. Эти предложения нередко можно слышать от части политиков (в основном левых) и даже некоторых экономистов – сторонников модели мобилизационной экономики.

Однако предметный анализ особенностей постиндустриальной экономики заставляет крайне скептически относиться к рецептам, основанным на традициях аграрно-индустриального общества. В постиндустриальном обществе стремительно нарастает динамизм технологий, а следовательно, увеличиваются потребности жителей страны и возможности их удовлетворения. Это предопределяет высокую неопределенность тенденций и перспектив экономического и технологического развития и, следовательно, низкую прогнозируемость будущего. Отсюда невозможность четкого установления отраслевых приоритетов. Более того, любая отрасль и сектор экономики при определенных обстоятельствах могут стать приоритетными. Тем самым, в отличие от индустриализации, концентрация финансовых ресурсов не может дать должного эффекта – вместо концентрации ресурсов на заданных приоритетах *на первый план выдвигается политика стимулирования адаптивных возможностей экономических агентов*, их способности улавливать быстро меняющиеся потребности и адекватно реагировать на них. В результате приоритетными становятся сектора, связанные с развитием человека, именно достижение преимуществ в этих секторах создает необходимые условия для постиндустриального рывка.

Дискуссия о модели трансформации началась еще на девятом Петербургском экономическом форуме¹⁷. Тогда был предложен подход, основанный на методологическом принципе историзма, – отношение к дирижизму и либерализму с точки зрения особенностей того или иного этапа развития производительных сил. Однако такая постановка вопроса остается еще слишком абстрактной, общей. Необходимо выработать достаточно конкретный набор принципов и действий, позволяющих решить стоящие перед страной задачи.

¹⁵ *Bumme С.Ю.* О положении нашей промышленности. Всеподданнейший доклад министра финансов // Историк-марксист. 1932. № 2/3. С. 131–139.

¹⁶ Подробнее см.: *Май В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7 (с. 295–327 наст. издания).

¹⁷ См.: Вестник Межпарламентской ассамблеи. 2005. № 3. С. 45–63.

Современная стратегия постиндустриального развития и риски ее реализации

Выработка стратегии постиндустриального рывка предполагает более или менее четкое определение сильных и слабых сторон современного российского экономико-политического процесса, анализ всей совокупности внутренних и внешних факторов, обуславливающих развитие страны. Рассмотрим наиболее важные институциональные обстоятельства современного российского социально-экономического развития. При этом наша классификация сильных и слабых сторон в высшей степени условна: при определенных обстоятельствах сильные стороны становятся слабыми и наоборот.

Политическая и макроэкономическая стабильность

Стабильность является важнейшей предпосылкой восстановления экономического роста и продолжения его достаточно высокими темпами. (Именно стабильность стала решающим фактором, без которого ни девальвация, ни рост цен на энергоресурсы не привели бы к восстановлению роста.) Обеспечение стабильности – серьезнейшая задача власти. Не следует полагать, что раз обретенная стабильность нам гарантирована надолго или навсегда. Ситуация остается достаточно уязвимой для шоков, и власти должны постоянно заниматься проблемами обеспечения стабильности.

Высокие цены на нефть не гарантируют макроэкономическую стабильность. С одной стороны, всегда остается вероятность их падения с последующей дестабилизацией бюджета и всей экономики, причем чем дольше сохраняется нынешняя высокая конъюнктура, тем болезненнее окажется адаптация. С другой – сохранение благоприятной конъюнктуры само по себе ведет к дестабилизации, провоцируя популистские решения, результатом чего может стать рост бюджетных расходов, превышающий рост доходов. Дестабилизировать ситуацию очень легко, надо только поддаться популистам, которые поют на все голоса о том, как расширение бюджетных расходов будет способствовать обретению всеобщего счастья. Другими источниками дестабилизации могут быть долговой кризис по частным внешним обязательствам, кризис на рынке потребительских кредитов, нестабильность отношений собственности.

Укрепление административных рычагов государства расширяет возможности использования новых инструментов стимулирования инвестиционной активности. Однако очень важно обеспечивать соответствие создаваемых институтов административным возможностям государства. Не будем забывать «второй закон экономического прогнозирования», который любил повторять Р. Дорнбуш: «Кризис наступает позже, чем ты его прогнозируешь, но раньше, чем ты его ожидаешь».

Для недопущения кризиса нам необходима консервативная бюджетная политика, опирающаяся только на те деньги, которые заработаны при помощи роста производительности труда, политика низких и плоских налогов, осторожная денежная политика, основанная на сдерживании укрепления рубля.

Человеческий капитал

В постиндустриальную эпоху именно развитие человека, его творческих способностей является важнейшим фактором ускорения социально-экономического роста. Прежде всего речь идет о здравоохранении, образовании, пенсионной реформе, науке и других социальных сферах. Человеческий капитал может сыграть роль, аналогичную железнодорожному строительству в условиях догоняющей индустриализации. Именно он станет центральным звеном, создающим кумулятивный спрос в развитии других отраслей. И здесь изначальное

преимущество нашей страны – более высокий уровень развития человеческого капитала, чем это характерно для стран аналогичного уровня экономического развития (среднедушевого ВВП). Однако ситуация крайне неустойчива.

Широко распространено мнение, что в развитии человеческого потенциала у нас есть серьезные преимущества.

Это справедливо лишь отчасти, о чем свидетельствует и приводимая табл. 1, где показано место России в рейтингах по отдельным параметрам экономического и социального развития. По образованию мы пока выглядим вполне прилично, но по состоянию здравоохранения – катастрофически. А индекс человеческого потенциала тесно коррелирует со среднедушевым ВВП. Иными словами, если преимущество и есть, то не очень большое. И *если не принять серьезных мер в ближайшее время, преимущества могут сойти на нет.*

Из сказанного вытекает возможность двух вариантов развития событий:

– «подтягивание» уровня экономического развития до уровня человеческого капитала, т. е. использование имеющегося потенциала для ускоренной структурной и экономической трансформации;

– деградация человеческого капитала до уровня среднеразвитой страны.

Таблица 1

Место России в мире по индексам социально-экономического развития

Рейтинги и показатели	Место России в рейтингах (2000–2005)
ИНДЕКС КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ	
World Economic Forum	64
Doing Business	79
Среднедушевой ВВП (по ППС)	55–60
ИНДЕКС ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ (UNDP)	60–62
В том числе:	
ожидаемая продолжительность жизни	115
образование	30

Было бы ошибочным считать, что нынешний кризис социальной сферы порожден кризисом советской системы.

Это верно лишь отчасти: *его природа отражает кризис всей индустриальной системы.* Нынешняя модель социального государства (т. е. модель развития человеческого потенциала) перестает работать: она была основана на принципиально другой демографической и социальной ситуации (растущее население, преобладание сельских жителей, не охваченных системой социальной поддержки). Все современные модели социального государства уходят корнями в индустриальное прошлое (в Германию времен Бисмарка), в конец XIX века, когда демографическая структура населения радикально отличалась от нынешней: молодых людей было больше, чем пожилых, и за счет их отчислений можно было удовлетворять спрос на медицинские и другие социальные услуги. Сейчас, когда процесс старения

населения приобрел устойчивый характер, а спрос на пенсионное обеспечение неуклонно возрастает, необходимо создать радикально новую модель социального государства.

Из этого следует, что поиск оптимальной модели развития человеческого капитала в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт, – эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто нет. Более того, *страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит огромные преимущества в постиндустриальном мире*. Еще один принципиально важный вывод состоит в том, что модернизация институтов (правил игры) является гораздо более важной мерой, чем простая раздача денег. Увеличение финансирования социальных секторов без проведения в них серьезных институциональных реформ не даст устойчивого положительного эффекта, а, напротив, может только способствовать консервации старых, не раз демонстрировавших низкую эффективность кадров.

Именно на этих вопросах и необходимо сосредоточить сейчас наши интеллектуальные и политические усилия. И именно *этот сектор должен стать безусловным приоритетом государства – с точки зрения как политического внимания к нему; так и концентрации здесь бюджетных ресурсов*, о чем, собственно, свидетельствует и формулировка национальных проектов.

Налоговая политика

За последние годы Россия сделала решительные шаги по упорядочению налоговой системы. Налоги были существенно снижены, в результате чего значительно улучшилась их собираемость, практически сошли на нет налоговые неплатежи. Введение плоских налогов (прежде всего подоходного) стало важным шагом в формировании современной налоговой системы.

Понимание логики и направлений дальнейшего развития налоговой системы должно принимать во внимание три принципиально важных обстоятельства.

1. *Налоговые традиции* России существенно отличаются от западноевропейских. На Западе налоги – это то, что граждане готовы (или должны) заплатить государству за услуги, оказываемые им обществу. Соответственно плата может как увеличиваться, так и уменьшаться – в зависимости от того, какой объем услуг и какого качества граждане ожидают от государства.

В России же налицо совершенно другая налоговая традиция, берущая начало в известной степени в эпоху монголо-татарского влияния. У нас налоги – это плата татарскому хану (или государству) за то, чтобы он в течение года не вмешивался в дела жителей. Здесь не стоит вопрос об услугах. Есть лишь одна услуга, одно пожелание к власти – отстать и не вмешиваться, и торг может идти только о цене на эту услугу. Поэтому бессмысленно обсуждать, надо ли платить больше или меньше, – разумеется, меньше, поскольку услуга только одна и не зависит от цены. Иначе говоря, *вопрос о повышении налогов не может быть предметом общественного договора*.

2. Однако и снижение налогов в нынешней ситуации практически лишено смысла. Основные проблемы связаны с *качеством налогового администрирования*. Если налоговые власти могут легко «доначислить» налоги за несколько предшествующих лет на суммы, превышающие обороты предприятия, то бессмысленно обсуждать ставку налогообложения.

3. Указанная проблема в общем виде подводит к выводу о необходимости обеспечения *соответствия между налоговой системой и возможностями власти по ее реализации*. Так, применение плоской шкалы налогообложения обусловлено не только и не столько либеральными идеологическими устремлениями российских властей, сколько их неспособностью собирать налоги по прогрессивной шкале.

Высокие темпы экономического роста

Это очень важный фактор решения задачи сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Темпы роста российской экономики пока высоки, хотя и несколько снижаются, что отчасти вполне объяснимо переходом от восстановительного роста к инвестиционному. Однако политика стимулирования экономического роста, выдвигание роста на первый план в качестве важнейшего критериального индикатора эффективности действий власти и отдельных ее институтов несет и серьезные риски. Опасность – в увлечении чисто количественными параметрами, выпячивании их в ущерб структурным сдвигам и качеству роста. Среди угроз, которые несет абсолютизация темпов роста, можно выделить следующие.

Во-первых, пренебрежение качеством роста, структурными сдвигами. Среди сценариев социально-экономического развития России, обсуждавшихся на протяжении последнего года, прослеживается, в частности, и такой, который решает задачу удвоения ВВП за счет резкого наращивания производства в сырьевом секторе, причем в значительной мере за счет государственных инвестиций. Это очень опасный сценарий даже по сравнению с инерционным: решая поставленную политическую задачу («удвоение ВВП»), он ведет к усилению зависимости страны (причем зависимости не только экономической, но и политической) от колебаний мировой конъюнктуры. Тем самым России фактически предлагается повторить путь СССР.

Во-вторых, опасность политической фальсификации. Как только количественные показатели выдвигаются на передний план, то вся административная система начинает работать на «выполнение и перевыполнение». Это хорошо известно из опыта Китая, где суммарный ВВП провинций примерно в 1,5 раза превышает данные национальной статистики. Еще лучше об этом говорит наш собственный опыт, запечатленный в монументальной фразе патриарха советских экономистов С.Г. Струмилина. Он заметил в период плановой вакханалии рубежа 1920-1930-х годов: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие».

За последнее время в активе нашей политики появились специальные методы стимулирования экономического роста, которые не были характерны для первых пятнадцати лет посткоммунистического развития России. Новые инструменты несут в себе возможности более активного участия государства в осуществлении инвестиционных проектов. Это – особые экономические зоны, инвестиционный фонд, концессии. Но, будучи сильнодействующими средствами, они являются и довольно рискованными. Их использование может стать важнейшим фактором ускорения социально-экономического роста, но они же при неосторожном обращении могут стать факторами деградации политикоправовых условий хозяйствования.

Состояние правовых политических институтов – судебной, правоохранительной, административной систем

Политические институты играют в настоящее время ключевую роль в деле обеспечения устойчивости социально-экономического развития. Можно даже говорить о «падающей производительности» экономического законодательства в условиях неэффективности всей системы его исполнения (enforcement). Иными словами, сейчас практически исчерпаны возможности повышения экономической эффективности, консолидации экономического роста исключительно в рамках собственно экономической сферы, экономического законодательства. Страна подошла к такой фазе, когда дальнейшее экономическое развитие в значительной мере будет предопределяться состоянием политических институтов.

Для решения задач экономического рывка недостаточно иметь хорошее трудовое и земельное законодательство, законы о банках и банкротстве, налоговое и бюджетное законодательство. Все эти нормы и правила должны четко реализовываться на практике, а это тре-

бует эффективного государственного аппарата, справедливого суда, достойной правоохранительной системы – словом, действенных базовых институтов государственной власти. Ни один закон не принесет тех результатов, которых от него ждут, если все органы государственной власти не обеспечат его исполнение, а суд не защитит гражданина при нарушении его прав.

Эта ситуация хорошо описывается одним примером, также взятым из практики 1920-х годов. Тогда Советское правительство приняло декрет о гарантиях вкладов в государственных банках и ожидало, что люди (и прежде всего нэпманы) понесут деньги в госбанк. Но этого не произошло, и на вопрос о причинах сложившейся ситуации один из нэпманов ответил: «Вы приняли декрет о безопасности вкладов, но кто гарантирует безопасность вкладчика?»

Здесь нет стандартных решений. Общий вывод один: формирование адекватной институциональной среды (системы стимулов и санкций) важнее, чем улучшение финансирования соответствующих секторов. И среди этих стимулов одно из ключевых мест занимает упрощение административных процедур, улучшение условий ведения бизнеса. Мы несколько продвинулись по этому пути в начале нынешнего десятилетия, но потом позитивное развитие событий затормозилось. И если обратиться к исследованиям Всемирного банка на эту тему, то мы увидим, что Россия находится в достаточно *благоприятной зоне с точки зрения открытия бизнеса, но весьма уязвима по показателю издержек исполнения контракта* (табл. 2).

Таким образом, состояние институтов государственной власти выходит сейчас на передний план, становится главным «узким местом» социально-экономического развития России. Поэтому первоочередное внимание надо уделить обеспечению базовых политических прав – безопасности личности, собственности. Особый акцент следует сделать на повышении эффективности судебной и правоохранительной систем, на административной реформе. Ключевой задачей является осуществление институциональных изменений, создание соответствующих стимулов для повышения эффективности правовой системы.

Таблица 2

Некоторые показатели административных условий ведения бизнеса

Страна	Регистрация собственности		Обеспечение исполнения контрактов	
	Срок (дни)	Затраты (% стоимости имущества)	Срок (дни)	Издержки (% от суммы долга)
Россия	37	0,8	330	20,3
Китай	32	3,1	241	25,5
Индия	67	13,9	425	43,1
Бразилия	42	2,0	566	16,5
Португалия	83	7,3	320	17,5
Польша	204	1,6	1000	8,7
Венгрия	79	6,8	365	8,1
Казахстан	52	1,8	400	8,5
Азербайджан	61	0,5	267	19,8
Армения	18	0,9	195	17,8
Белоруссия	221	0,2	250	20,77
Великобритания	21	4,1	288	15,7
Германия	41	4,2	184	10,5
Италия	27	1,3	1390	17,8
Австралия	7	4,3	157	14,4
США	12	0,5	250	7,5
НДР Конго	106	10,1	909	256,8

Источник: Бизнес в 2005 году. Устранение препятствий на пути развития. М.: Весь мир, 2005.

Однако эти процессы исключительно сложны – и в политическом, и особенно в интеллектуальном отношении. Для решения возникающих в политико-правовой сфере проблем практически неприменим иностранный опыт. Многие страны решали аналогичные задачи – кто-то более успешно, кто-то менее. Однако во всех случаях решения должны быть индивидуальными, соответствующими особенностям политической культуры и уровню развития страны.

Обилие нефтегазовых природных ресурсов и зависимость от них экономики

Широко распространено мнение, что обилие природных ресурсов является одним из главных преимуществ России. Проблема только в том, что мы никак не можем правильно ими воспользоваться. Между тем нефтяная рента содержит серьезные риски, которые можно конкретизировать следующим образом¹⁸:

– «голландская болезнь» – рост реального курса рубля и снижение конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, в силу чего импортозамещение становится практически невозможным и страна оказывается в сильной зависимости от колебания цен на товары своего экспорта;

¹⁸ Подробнее см.: Май В. Уроки Испанской империи // Россия в глобальной политике. 2005. Т. 3. № 1 (с. 417^39 наст. издания).

– тем самым импорт товаров становится выгоднее импорта капитала (технологий), с удорожанием рубля требуется все больше иностранного капитала для решения тех же инвестиционных задач;

– происходит дестимулирование структурных сдвигов, т. е. происходит консервация (деградация) экономической структуры, тем самым возрастают риски того, что страна повторит судьбу Советского Союза – подстройка экономической структуры под высокие цены на нефть и экономико-политический крах при резком изменении конъюнктуры цен;

– генерируемый природными ресурсами приток финансовых средств оказывает разлагающее влияние на политическую систему страны – власть подвергается искушению популизмом, она может позволить себе экспериментировать с экономической политикой, принимать экзотические и безответственные решения, которые компенсируются обильными денежными вливаниями; усиливаются и риски коррупции, которая оказывается почти неизбежной, когда власть должна заниматься дележом природной ренты;

– дестимулируется спрос на качественное образование, так как сырьевые сектора в общем предъявляют более низкие требования к квалификации рабочей силы, а потому доминирование этих секторов в экономике страны снижает спрос на образовательные услуги, что может иметь весьма опасные долгосрочные последствия. Подтверждает этот тезис множество примеров начиная с Испании XVI века. Ни одна страна не могла совершить рывок, базирующийся на добыче нефти, газа или драгоценных металлов (за исключением некоторых абсолютных монархий). Чтобы преодолеть подобные риски, можно предложить некоторые рекомендации, способные нейтрализовать зависимость от конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы:

1. *Стабилизационный фонд*. Он должен сохраняться и не тратиться на популистские проекты. Теоретически у Стабфонда может быть четыре функции – фонд будущих поколений, страхование бюджета на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры, стерилизация денежной массы, недопущение структурной подстройки экономики под высокую конъюнктуру цен (чтобы не повторить судьбу СССР¹⁹). Именно последние две функции принципиально важны для современной России.

2. *Стратегический план действий власти на случай падения цен на нефть*. Этот план еще только предстоит разработать. Он не должен носить публичный характер. Стратегический план должен содержать комплекс скоординированных мер в области валютно-кредитной, бюджетной, налоговой, таможенной, долговой, структурной политики, а также многих других вопросов развития национальной экономики и ее отдельных секторов при начале устойчивой понижающей тенденции цен.

Сценарии развития России в долгосрочной перспективе

С учетом современного состояния институтов и противоречивых социально-экономических и политических тенденций развития российского общества можно выделить три качественных сценария развития страны:

– *австралийский путь*, предполагающий диверсификацию экономики, изначально имевшей сырьевую направленность, при сохранении политических институтов современного западного общества;

– *мексиканский путь* – рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;

¹⁹ Подробнее см.: Май В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста // Вопросы экономики. 2005. № 1.

– *нигерийско-венесуэльский путь* – экономика, основанная на нефти при малой диверсификации и слабых политических институтах.

Названия моделей являются, разумеется, крайне условными. Несомненно, что при любом развитии событий это будет все равно российская модель, какой бы успешной или неуспешной она ни была. Ни в Австралию, ни в Мексику, ни тем более в Нигерию Россия все равно не превратится. Однако такого рода названия позволяют выделить некоторые существенные обстоятельства развития и особенности итогового состояния, которые необходимо принимать во внимание при осуществлении текущей экономической политики.

Австралийская модель

Говоря об этой модели, целесообразно более внимательно рассмотреть опыт развития Австралии – страны, богатой природными ресурсами, которая смогла осуществить структурную перестройку экономики и адаптировать значительный поток мигрантов. Экспорт сырья в Японию и страны Юго-Восточной Азии дал значительные ресурсы, которые были использованы для диверсификации внутреннего производства и формирования современной постиндустриальной экономики²⁰.

Применительно к долгосрочным перспективам России такой путь означает продвижение по следующим направлениям. Достигаются высокие или умеренные темпы роста (ВВП и особенно среднедушевого ВВП), обеспечивающие сближение уровня развития с наиболее развитыми странами мира. Велик объем иностранных инвестиций, диверсифицированных по отраслям, при этом основной поток иностранных инвестиций больше не направляется в отрасли топливно-энергетического комплекса. Доля ТЭК при таком сценарии остается высокой в экспорте, но во внутреннем производстве постепенно снижается. Тем самым реализуется модель диверсификации производства за счет ресурсов, получаемых от сырьевого экспорта.

В зависимости от конъюнктуры цен на продукцию ТЭК платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным, что связано с высокой активностью иностранных инвесторов. Продолжается укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капитала. Сохраняется консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику. Доля бюджета в ВВП остается на более низком уровне, чем в наиболее развитых странах. Инфляция составляет не более 3 % в год.

При осуществлении реформ повышенное внимание уделяется состоянию политических институтов и повышению эффективности социальной сферы (реформирование образования и здравоохранения). Именно в развитии данных секторов ключ к продвижению по этому пути. Развитие политических и социальных институтов ориентируется на стандарты современной демократии. Условия для деятельности бизнеса сходны с развитыми странами, но в ряде аспектов более благоприятны (например, более мягкое трудовое законодательство). Судебная система независима от политического давления. Ведется активная борьба с коррупцией. При таком развитии вероятно постепенное формирование единого экономического пространства России и ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

Это – наименее инерционная модель. Для ее реализации необходима активная государственная политика по институциональному строительству, по реструктуризации всего бюджетного сектора, по повышению эффективности бюджетных расходов.

Мексиканская модель

²⁰ Подробнее см.: Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

Эта модель предполагает обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития топливно-энергетического комплекса и связанных с ним отраслей. Здесь естественны высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать аналогичные показатели австралийской модели. Здесь также велик приток прямых иностранных инвестиций, однако они концентрируются преимущественно в ТЭК и некоторых других секторах экономики.

Данный сценарий предполагает умеренную диверсификацию экономики, поскольку основное внимание инвесторов уделяется топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭК доминирует в экспорте и остается высокой в структуре ВВП. Диверсификация происходит, но медленно. Особенно сложной проблемой становится импортозамещение из-за снижения конкурентоспособности ряда отраслей внутреннего производства в результате «голландской болезни». Экспорт сохраняется преимущественно сырьевым, хотя вполне возможно увеличение в нем доли других отраслей – металлургии, большой химии и других экологически грязных производств, сельского хозяйства.

Торговый баланс устойчиво активен, платежный баланс по текущим операциям – активен с постепенным снижением сальдо. Это не создает серьезных проблем, если не происходит значимого изменения роли ТЭК в мировой экономике.

Высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике в первую очередь по двум направлениям. Во-первых, государство наращивает инвестиционную активность. Оно вкладывает средства в развитие инфраструктуры – как общего характера, так и по транспортировке продукции ТЭК, создавая институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществляет прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Механизм частно-государственного партнерства как способ совмещения инвестиционной деятельности государства и бизнеса станет при таком сценарии ключевым. Во-вторых, активизируются меры по защите отечественного производства от иностранной конкуренции. Снижение конкурентоспособности части внутреннего производства укрепляет позиции сторонников протекционизма, и правительству рано или поздно придется пойти по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сельское хозяйство и производство продуктов питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции. Это, в свою очередь, обернется дальнейшим снижением конкурентоспособности этих секторов.

Экономическая активность государства будет наталкиваться на объективные препятствия политико-административного характера. Ключевой проблемой роста экономической эффективности станет способность или неспособность страны значительно улучшить качество институтов государственной власти, включая административную и судебную.

Развитие политического режима при таком сценарии происходит, скорее всего, в логике «полуторапартийной демократии». Под этим термином имеется в виду сохранение демократического режима при значительном усилении роли одной политической группы (партии), постоянно выигрывающей выборы. Такая модель может обеспечить достаточно успешное экономическое развитие, как свидетельствует опыт Мексики, а также послевоенных Италии и Японии, несмотря на некоторые издержки ее практического осуществления (высокий уровень коррупции). Впрочем, доминирование ТЭК будет негативно влиять на устойчивость «полуторапартийной системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых решений.

Характерной чертой данной модели является отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать в этих секторах *status*

quo, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в неосоветском состоянии и не смогут стать источником социально-экономического рывка.

Подводя итог рассмотрению мексиканской модели, обратим внимание на то, что в ней присутствуют два очень серьезных ограничения с точки зрения перспектив развития страны. Во-первых, она является *уязвимой для шоков внутреннего и внешнего характера*. Устойчивость ее функционирования связана с сохранением благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктуры. Падение цен на нефть на сколько-нибудь продолжительное время приведет к началу тяжелого, возможно даже системного, кризиса. Тяжесть кризиса будет зависеть преимущественно от длительности периода сохранения высоких мировых цен на продукцию ТЭК. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем более усилится *структурная* зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и соответственно от растущего импорта дешевых товаров. Тем самым до опасных пределов повышаются риски повторения сценария развития СССР. Во-вторых, реализация этой модели *закроет возможность реализации сценария прорыва в постиндустриальную систему*, сценария сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Это связано с отказом от решительной модернизации отраслей социальной сферы.

Вместе с тем здесь возможен еще один поворот в развитии событий. Если высокие цены на нефть будут удерживаться на протяжении длительного времени, то сам по себе экономический прогресс будет подталкивать к улучшению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации, преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель обеспечивает относительно устойчивое экономическое развитие умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований – ни в экономике, ни в политике, ни в социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической устойчивости при отсутствии внешних для системы шоков.

Однако ее серьезными проблемами являются уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

Нигерийская модель

Эта модель предполагает развитие страны, опирающейся на наличие обильных природных ресурсов при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре. В рамках такой модели происходит консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития. Темпы роста здесь полностью зависят от состояния мирового рынка энергоносителей, являющихся единственным источником валютных поступлений для решения всех остальных задач экономического, социального и политического развития страны. Можно предположить, что при прочих равных условиях темпы роста в среднесрочной перспективе будут снижаться даже при неизменно высоких ценах на экспортные товары, поскольку по мере укрепления сырьевой экономики (и нарастания притока нефтедолларов) будет снижаться качество экономической политики и соответственно общий уровень эффективности экономики.

При таком сценарии вероятно укрепление двух тенденций в политике вообще и в экономической политике в особенности. Во-первых, *укрепление авторитарных тенденций*. Ресурсы топливно-энергетического комплекса хорошо поддаются централизации и концентрации в одних руках, что будет создавать базу для авторитарного режима. Наличие мощных финансовых ресурсов, не связанных с ростом производительности труда, позволяет строить систему власти, не интересующейся мнением налогоплательщика²¹. Во-вторых, *усиление*

²¹ вас налогов, а вы не требуете политических прав (см.: Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and L.: University of Oklahoma Press, 1991. P.65).

популистских тенденций в экономической политике. Наличие дешевых финансовых ресурсов позволяет покупать политическую поддержку за счет бюджетных вливаний и экзотических экспериментов над экономикой.

В подобных условиях важнейшим фактором поддержания экономического роста высокими или хотя бы умеренными темпами становятся государственные инвестиции. Иностранные инвесторы относятся к стране весьма скептически и вкладывают свои средства почти исключительно в ТЭК и в некоторые другие связанные с ним производства. Результатом такого развития событий оказывается быстрое ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также постепенное ухудшение финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит (как источник государственных инвестиций) становится фактором подстегивания экономического роста, что, однако, ухудшает общую экономическую ситуацию в стране.

В результате разворачивается классическая модель *макροэкономики популизма*, хорошо известная по опыту многих латиноамериканских стран. Этот опыт показал крайнюю опасность реализации такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически все следовавшие этим рецептам страны не смогли решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые резко увеличили свое отставание (например, Аргентина). После непродолжительного периода экономического роста (да и то не везде) следовал тяжелейший экономический и политический кризис. Выход же из популистской модели всегда происходил очень болезненно, в большинстве случаев – через военные перевороты²².

Таким образом, нигерийский сценарий предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности. Естественным результатом такого развития событий является усугубление кризиса политических и правовых институтов – высокий уровень коррупции, а также деградация отраслей социальной сферы. Последняя финансируется «по остаточному принципу» с сильной компонентой популизма при принятии соответствующих решений.

Количественные рамки роста

Еще раз подчеркнем, что формирование той или иной модели социально-экономического и политического развития России будет зависеть от способности страны построить современные социально-экономические и политические институты. Однако развитие этих институтов в значительной мере зависит от темпов экономического роста в среднесрочной (примерно двадцатилетней) перспективе²³. Ведь уровень экономического развития страны (измеряемый показателем среднедушевого ВВП) неплохо коррелирует с уровнем и состоянием социальных, политических и экономических институтов данного общества.

Нами были просчитаны прогнозы достигаемого Россией уровня развития при трех вариантах среднегодового темпа роста:

- вариант *A* – 3 %, что является минимальным темпом, примерно соответствующим среднемировому росту;
- вариант *B* – 5 %, т. е. темп роста, не решающий задачу удвоения ВВП, но превышающий среднегодовой темп роста наиболее развитых стран мира и потому обеспечивающий сближение уровней экономического развития (решение задачи догоняющего развития).

²² Подробный анализ популистской экономической политики содержится в книге: *The Macroeconomics of Populism in Latin America* / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago; L.: The University of Chicago Press, 1991.

²³ Взаимосвязи политического и экономического развития посвящена обширная литература. См., например: *Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics*. N. Y.: Doubleday, 1960; *Huntington S.P. The Third Wave...*; *Vanhanen I Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries*. L.; N. Y.: Routledge, 1997; *Май В. Экономические реформы сквозь призму конституции и политики*. М.: Ad Marginem, 1999. Гл. 2.

Этот темп роста представляется вполне адекватным и с точки зрения глубоких структурных реформ в экономической и социальной сферах;

– вариант *С* – 9 %, максимальный темп роста, немного превышающий задачу удвоения ВВП за десятилетие. При построении данного ряда моделей экономического развития мы опираемся на гипотезу, в соответствии с которой страны, аналогичные по уровню экономического развития (измеряемого по показателю среднедушевого ВВП), оказываются сопоставимыми и по набору иных характеристик экономической и социально-политической жизни. Кроме того, страны, наиболее развитые в экономическом отношении, имеют и наиболее развитую структуру политических институтов. Иными словами, в расчетах заложено предположение, что *достижение определенных уровней экономического развития будет сопровождаться соответствующими изменениями других параметров экономической, политической и социальной жизни.*

Модель, положенная в основу расчетов, задает в качестве исходного темп роста ВВП – в абсолютном и среднедушевом значении. За основу выбран рост ВВП по паритетам покупательной способности, что упрощает проведение международных сопоставлений. Модель нацелена на анализ конечного состояния и не учитывает колебания внутри анализируемого периода. Важной особенностью модели является наличие в ней инструментов, учитывающих общемировой тренд развития, который связан с общим экономическим ростом мира безотносительно к ситуации в каждой отдельной стране. Иначе говоря, достижение данной страной через какой-то промежуток времени уровня среднедушевого ВВП, известного по сегодняшнему опыту, не требует прямолинейного использования данных об аналогичной стране в настоящее время, а предполагает внесение поправки на сдвиги, происходящие благодаря общемировому экономическому развитию. На рисунке показана динамика развития в 20-летний период по каждому из сценариев при предположении постоянных темпов роста и в сопоставлении с уровнем развития некоторых стран, попадающих в интересующий нас диапазон на момент 2003 года.

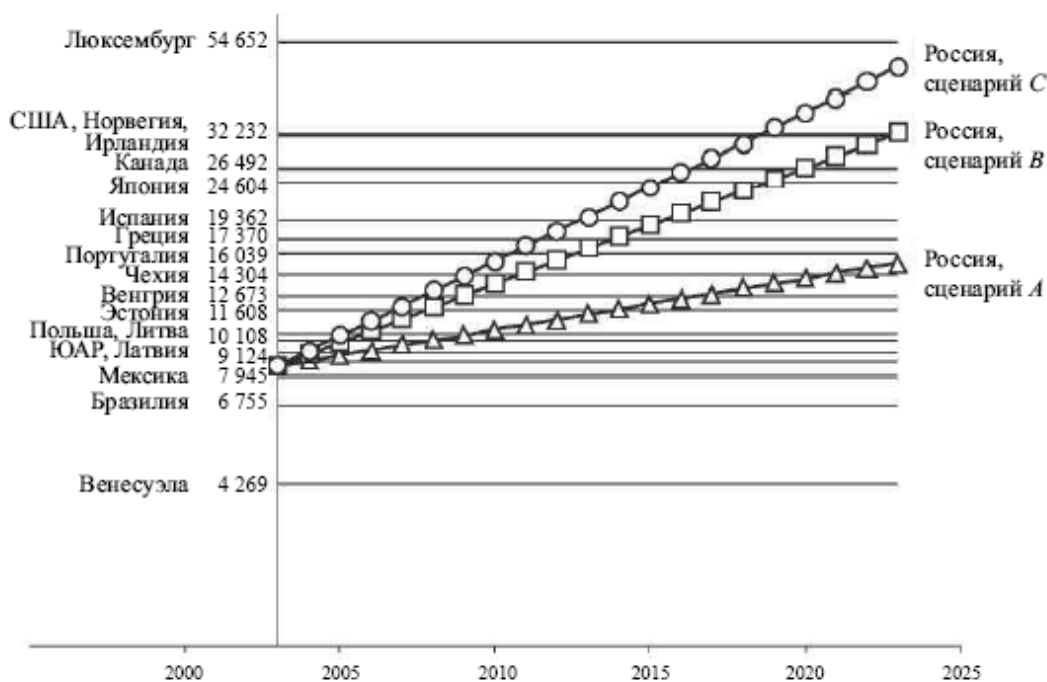


Рис. Динамика ВВП при различных сценариях развития: ВВП на душу по ППС (международные доллары 1995 года)

Результаты расчетов по данной модели позволяют сделать три вывода, достаточно важных для понимания тенденций и перспектив развития России.

Во-первых, даже при 9 %-ном росте Россия в двадцатилетней перспективе не достигает уровня экономического развития, которого не было бы ни у одной страны мира в 2003 году. Таким образом, несмотря на продолжительность анализируемого временного горизонта, набор основных социально-экономических характеристик находится в пределах, наблюдаемых в современном мире, что подтверждает принципиальную допустимость используемой нами методологии расчетов.

Во-вторых, нигерийская модель не просматривается даже при достаточно низких темпах роста ВВП. Для деградации до такой степени страна должна погрузиться в многолетний хаос, что вряд ли возможно для страны подобного уровня социально-экономического развития.

В-третьих, даже при низких темпах экономического роста (вариант *А*) Россия выходит на уровень современных стран – членов ЕС, хотя и находящихся в нижней части

списка по уровню экономического развития. А при варианте *В* выходит на уровень стран с самым высоким среднедушевым ВВП в современной Европе (Норвегия, Ирландия).

Более скрупулезный количественный анализ факторов долгосрочного экономического роста дает неожиданный на первый взгляд результат: качество институтов не улучшается автоматически с течением времени, т. е. не является положительной функцией от времени. Иначе говоря, статистически значимой связи между качеством институтов и временем не наблюдается. Впрочем, подобный вывод вполне объясним: качество института является дискретным параметром – он или есть, или его нет. Однако для устойчивого экономического роста всегда характерен рост качества институтов (в частности, института прав собственности). Как показывают общемировые тенденции, нигде не наблюдается повышение уровня доходов без улучшения институциональной среды. Экспансия современных демократических институтов сопровождается соответствующим ростом доходов. Тем самым еще раз подтверждается вывод, который неоднократно подчеркивался на протяжении всей статьи: совершенствование институциональной среды является фундаментальной предпосылкой решения стоящих перед страной социально-экономических задач ускоренной модернизации.

Государство и становление рыночной экономики в России²⁴

Факторы, влияющие на осуществление государством социально-экономических функций

В центре дискуссий по вопросу о сценариях социально-экономического развития России стоит вопрос о роли государства. Такая постановка проблемы не только соответствует традиционным российским (и советским) представлениям о значимости государства для решения крупных экономико-политических проблем, но и является важной по существу: деятельность государства действительно важнейший фактор, особенно при решении задач догоняющего развития. Проблема, однако, состоит в том, что многие публикуемые в настоящее время общие рассуждения о роли государства в современных российских условиях, будучи зачастую правильными в принципе, содержат настолько неконкретные выводы, что не могут рассматриваться как вклад в практическое решение существующих проблем (хотя все же представляют сами по себе определенную ценность)²⁵.

Государство, естественно, играет важную роль в функционировании и развитии современной экономики вообще и экономики переходной в частности. Этот тезис достаточно очевиден, и с ним согласятся представители всех направлений современной общественно-политической и экономической дискуссии – от левых дирижистов до правых либералов. Однако главным вопросом, составляющим предмет этой дискуссии, является конкретизация этого положения, т. е. понимание того, в чем именно состоят роль и основные социально-экономические функции современного государства. Это требует серьезного и всестороннего анализа, не допускающего рассуждений о «государстве вообще».

Необходимо принимать во внимание два обстоятельства, которые оказывают непосредственное (и во многом определяющее) влияние на функционирование государства как важнейшего фактора формирования социальных, политических и других предпосылок и условий социально-экономического развития данной страны, и особенно создаваемых здесь условий предпринимательской деятельности. С одной стороны, переживаемый страной этап технологического и экономического развития или, иначе говоря, характер существующих производительных сил. С другой стороны, принципиально важны уровень социально-политической зрелости общества, специфика политической ситуации в стране на данном этапе, т. е. состояние государственных и других политических институтов, эффективность их функционирования.

Не вызывает сомнения, что аграрная экономика, мануфактурное хозяйство, экономика угля и стали, современная постиндустриальная экономика предполагают существенно различные потребности в государственном участии в экономической жизни, различные возможности такого участия и в особенности различные инструменты государственного вмешательства в экономику. Дело не только в масштабах этого вмешательства (измеряемых прежде всего долей государства в ВВП), но и в конкретных формах государственного регулирования экономики.

²⁴ Опубликовано в: Общественный сектор в экономике России: Теория и практика реформ. М.: МГУ, 2008.

²⁵ См., например: Государство в эпоху глобализации. М.: ИМЭМО РАН, 2001. Надо, однако, отдать должное авторам этого сборника, в котором четко формулируется тезис о недостаточности общих рассуждений об экономической роли государства в современном мире (с. 8).

В ряде исследований последних пятнадцати лет показаны долгосрочные тенденции эволюции государственного вмешательства в экономику²⁶. Анализируя эту эволюцию, можно сделать четыре вывода. Во-первых, в условиях современного экономического роста происходило постепенное увеличение роли государства в экономике. Во-вторых, бюджетная нагрузка растет по мере роста среднедушевого ВВП, т. е. разным уровням экономического развития соответствует разный уровень (и соответственно разные формы) участия государства в экономической жизни. В-третьих, интенсивность нарастания государственного участия в экономике неодинакова на разных этапах социально-экономического развития. В-четвертых, расширение государственного присутствия в экономике имеет свои естественные пределы, достигая определенного «уровня насыщения».

Впрочем, признание всех перечисленных выводов оставляет открытым вопрос о том, какие конкретные формы и какой уровень государственного участия в экономике являются оптимальными с точки зрения достижения требуемых темпов экономического роста, осуществления необходимых данной стране структурных реформ, решения социальных проблем.

Говоря о современной эпохе, необходимо конкретно проанализировать, какова специфика осуществления государством своих функций в условиях перехода индустриальной экономики в постиндустриальную, особенно когда этот переход осуществляется на фоне системной трансформации социалистического общества. Но есть и другая важная проблема: оценить состояние государственных институтов, их способность эффективно и адекватно отвечать на вызовы времени. Ведь государство не просто реагирует на экономическое развитие страны и существенно влияет на него, но имеет и собственную логику функционирования. Эта логика особенно специфична в переходный период от социализма к капитализму, когда происходит смена типа организации государства и оно какое-то время находится в состоянии кризиса. Он не только затрудняет осмысление и решение реальных задач, которые может и должно решать государство в социально-экономической жизни, но и может направить ее развитие в совершенно ложном направлении.

Рассматривая период посткоммунистической трансформации российского общества, необходимо видеть три важных обстоятельства, которые существенным образом влияют на задачи и возможности функционирования государственной власти вообще и ее воздействия на экономическое развитие страны в частности. Во-первых, это революционный характер трансформации государственной власти и всей общественной системы. Этот кризис преодолевается с трудом, в частности, из-за иногда избираемых государством неадекватных путей его собственного трансформирования. Во-вторых, находящееся в кризисе государство должно решать одновременно задачи восстановления и поддержания экономического роста, структурной перестройки экономики и задачи улучшения социальной ситуации, прежде всего смягчения социальных последствий коренной смены общественного строя. В-третьих, усиливается актуальность решения задач догоняющего развития при одновременной адаптации страны к постиндустриальным вызовам.

Посткоммунистическая Россия и кризис государства

Ключевой особенностью посткоммунистических реформ в России является осуществление системных преобразований в условиях кризиса (и слабости) государственной власти. Это обстоятельство, как правило, игнорируется критиками российской политики или же трактуется весьма своеобразно – как следствие сознательной деятельности реформаторов.

²⁶ В концентрированном виде соображения на эту тему были изложены еще в докладах Всемирного банка (World Development Reports): From Plan to Market (Oxford: Oxford University Press, 1996); The State in a Changing World (Oxford: Oxford University Press, 1997).

Нередко утверждается, что возникшие трудности порождены якобы ошибочным выбором либеральной ориентации посткоммунистических реформ, быстрым осуществлением либерализации и приватизации и что якобы именно это привело к кризису государственной власти. Однако на самом деле все было совершенно иначе – не теоретической, и с исторической, и с практической точек зрения.

Системные преобразования в условиях слабости государства – это, по сути, определение революции. Россия является единственной страной (пожалуй, кроме Китая), для которой коммунистическая система являлась продуктом собственного развития, а не была навязана извне. Соответственно и выход из коммунизма был здесь более сложен, связан с разрушением национального консенсуса и резким обострением борьбы различных социальных сил и групп интересов. Если для государств Центральной и Восточной Европы преодоление коммунистического прошлого и вступление в Европейское сообщество выступало объединяющей общество целью, то для России действия по выводу страны из коммунизма и крушение империи являются, напротив, фактором общественной дезинтеграции²⁷.

Революционный тип трансформации имеет определенные закономерности, в том числе экономические – особенности экономической политики и динамика хозяйственных процессов²⁸. Экономическая политика в обществе, раздираемом социальной борьбой, не может быть устойчивой и последовательной. Это находит проявление прежде всего в характере и возможностях государственного воздействия на осуществление социально-экономических процессов. *Революция – это вообще не массовые манифестации, а осуществление системных преобразований в условиях слабого государства.* Именно слабость государства является фундаментальным фактором развития российской экономики с конца 1980-х годов, и от этого обстоятельства ни один исследователь не должен абстрагироваться.

Слабость государства проявлялась и в постоянных колебаниях экономического курса, и в множественности конкурировавших друг с другом центров власти, и в отсутствии сложившихся и устойчиво функционирующих политических институтов, понятных и устоявшихся «правил игры». Слабость государства порождает ряд особых проблем функционирования экономики.

Вот лишь некоторые экономические последствия слабости государственной власти, подтверждаемые опытом не только современной России, но и всех великих революций прошлого²⁹:

- недостаточность усилий по формированию и развитию рыночных отношений, ведущая к деформациям складывающегося рынка, которые способствуют появлению негативных черт предпринимательства. Государство не имеет возможности регулировать развитие бизнеса с учетом интересов общества;

- ограниченная возможность собирать налоги. Результатом этого являются резкое возрастание роли инфляционного налога или (чаще – и) резкое обострение бюджетного кризиса, за чем следует недофинансирование в значительных объемах государственных обязательств (подчеркиваем, что это было характерно практически для всех стран, находящихся в аналогичном положении);

²⁷ Подробнее см.: Май В., Стародубровская И. Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001 (наст. издание: Т. 3). Среди западных исследователей следует особо выделить: McFaul M. 1789, 1917 can guide '90s Soviets // San Jose Mercury News. Sunday morning. 1990. August 19; Idem. Revolutionary Transformations in Comparative Perspective: Defining a Post-Communist Research Agenda // Revolutions. Reader. Stanford: Stanford University, 1997; Goldstone J.A. Revolution and rebellion in the Early Modern World. Berkley, CA: University of California Press, 1991.

²⁸ Такой аспект закономерностей революции подробнее рассмотрен в: Brinton C. The Anatomy of Revolution. Revised and Expanded Edition. N. Y.: Vintage Books, 1965.

²⁹ См., например: Ashley M. Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate. L., 1962; Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

– резкое возрастание транзакционных издержек, что ведет к снижению конкурентоспособности отечественного производства;

– демонетизация народного хозяйства, что приводит к снижению денег в ВВП. Причем характерно, что это наблюдалось и в странах, которым удавалось избежать инфляционных процессов и было связано с уходом денег из обращения в сокровища;

– слабость государства накладывает неизгладимый отпечаток на характер осуществления приватизации, выдвигая на передний план этого процесса решение социально-политических (стабилизация власти) и фискальных задач, а не задач экономического развития³⁰.

Наконец, слабое государство особенно уязвимо перед коррупцией и лоббизмом. Это делает невозможным укрепление государства, что называется «в лоб», путем расширения возможностей его прямого вмешательства в экономику. Нередко приходится сталкиваться с парадоксальной цепочкой умозаключений такого типа: российское государство слабое – российское государство коррумпированное – необходимо расширять регулирующую роль государства. *Но ведь на практике это означает призыв к расширению функций коррумпированного государства.* Укреплять государство, конечно, необходимо, но эта задача не должна сводиться к расширению возможностей чиновничества вмешиваться в хозяйственную жизнь и особенно – заниматься своим любимым делом – по своему усмотрению (разумеется, «в государственных интересах»!) распределять дефицитные ресурсы.

Важнейшая особенность осуществления политического процесса (прежде всего выработки и реализации экономической политики) при слабой государственной власти заключается в том, что центральное место в этом процессе занимает *не формирование необходимого политического большинства через существующие политические институты (парламент, партии), которые являются слабыми, подчас еще плохо оформленными, неустойчивыми, а непосредственное взаимодействие представителей власти (правительства) с ведущими группами экономических интересов.* Эти группы обладают реальными рычагами политического давления на власть. На ранних стадиях трансформации эти экономические группы могут играть роль политических партий³¹.

Совершенно правы поэтому А. Шляйфер и Д. Трейсман, когда пишут, что «реформаторы знали, что достижения маркетизации будут сохранены только в том случае, если они будут в состоянии создать мощную политическую коалицию в поддержку становления свободных рынков»³². Правда, в дальнейшем ситуация может существенно измениться: власть берет в свои руки формирование партийной системы и пытается оттеснить экономические группы от принятия политических решений. *Этот процесс достаточно противоречив:* он, с одной стороны, позитивен, так как ограничивает возможности крупного бизнеса использовать государство для не подконтрольного обществу удовлетворения его узкокорыстных интересов, но, с другой стороны, может привести к ненужному противостоянию власти и бизнеса, недоучету государством необходимости создания оптимальных условий для предпринимательской активности.

³⁰ Специфика приватизации в условиях революции более подробно рассмотрена в статье: Май В. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Вопросы экономики. 1999. № 11, 12 (наст. издание: Т. 5. Кн. 1. С. 717–764).

³¹ О политической роли экономических агентов подробнее см.: Май В. А. Экономика и власть. М.: Дело Лтд., 1995. С. 45–46. На важность существенно иной политэкономической модели, учитывающей фактор доминирования групп интересов над государственными институтами, обращают внимание в своей последней работе А. Шляйфер и Д. Трейсман. Они пишут: «В реальном политическом процессе, где осуществление политических решений так же трудно, как и их принятие, и где принятые решения в большей степени зависят от соглашения между политическими группами, чем от результатов голосования, выборы в большинстве случаев представляют собой одну из многих арен, на которых группы интересов конкурируют друг с другом» (Shleifer A., Treisman D. Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, MA; L.: The MIT Press, 2000. P. 6).

³² Shleifer A., Treisman D. Without a Map... P. 1.

Еще раз подчеркнем: все перечисленные факторы в их совокупности характерны для любой полномасштабной революции. А анализ современной российской трансформации сквозь эту призму позволяет увидеть и объяснить многое в подчас кажущемся странным ходе событий последних двадцати лет.

Здесь следует, однако, сделать существенную оговорку. Ряд проблем и недоразумений относительно слабости государственной власти (особенно на начальных этапах посткоммунистического развития), ее неспособности обеспечить реализацию принимаемых решений связан с самим процессом становления демократического режима, в котором прецеденты и опыт не менее важны, чем законы. Многие западные аналитики привыкли видеть в СССР страну с твердым порядком, где власть способна навязывать свои решения обществу³³. Переход от советского тоталитаризма к демократии внешне выступал как ослабление порядка и законности даже безотносительно к проблемам революционного характера трансформации. Тем более это важно в стране с федеративным устройством, в которой, помимо других проблем становления демократической системы, приходится искать адекватные формы взаимодействия институтов федеральной власти и власти субъектов Федерации. Правда, подобные проблемы вставали и перед странами Запада, и прежде всего перед США. «Каждому, кто задается вопросом, почему так трудно для центрального правительства искоренить коррупцию в Российской Федерации, можно задать вопрос, почему так трудно было преодолеть рабство и затем сегрегацию в федеративных Соединенных Штатах»³⁴.

По мере проведения базовых посткоммунистических реформ становилось возможным и укрепление государственной власти. В результате правительству удалось решить задачу макроэкономической стабилизации (бюджетной и денежной), и в стране возобновился экономический рост. Это обстоятельство, а также политическая стабилизация формировали предпосылки для существенного расширения возможностей государственной власти по регулированию социально-экономических процессов.

Правда, уровень политической консолидации не следует преувеличивать. После периода длительного и глубокого кризиса требуется еще немалое время для восстановления эффективности функционирования государственной власти – эффективности, адекватной современному состоянию и потребностям развития общества, и прежде всего задачам развития экономики, условием которого является стимулирующий предпринимательский климат. Успех в этом деле во многом зависит от предотвращения таких тенденций в политической жизни, которые могли бы затормозить данный процесс.

Государство и решение задач догоняющего развития в условиях постиндустриальных вызовов

Историческое предназначение постсоциалистической трансформации заключается в конечном счете в перерастании современной индустриальной системы в постиндустриальную и, следовательно, в постепенном преодолении отставания от наиболее развитых стран мира. Первый аспект стратегической задачи носит качественный характер – совершить технологический прорыв, а второй – количественный: наращивать масштабы производства с новыми структурными характеристиками. Обе задачи взаимосвязаны, причем именно постиндустриальный характер эпохи предопределяет и характер той политики, которая должна обеспечить догоняющее развитие. По существу, решение обеих этих задач – повседневная работа бизнеса, но критически важную роль играет адекватность (и эффективность) функ-

³³ Классический анализ советской системы как образца порядка см.: *Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.*

³⁴ *Triesman D. After Yeltsin Comes... Yeltsin // Foreign Policy. 1999–2000. Winter. P. 83.*

ционирования государства. Именно от него в конечном счете зависит создание многих необходимых условий для инновационной активности бизнеса.

Традиционно политика догоняющего развития предполагает выполнение государством специфических функций, которые, собственно, и делают возможным преодоление разрыва с более развитыми странами. Вопрос о роли государства всегда вызывал особенно острые дискуссии, они неизменно выходят за рамки теоретической полемики и непосредственно отражают политическую борьбу, ведущуюся во всяком обществе, осознающем проблему своей отсталости и не желающем смириться с подобным положением дел. Базовые ориентиры (методологические принципы) исследования данной проблемы содержатся в работах А. Гершенкрона, хотя они (эти ориентиры), естественно, должны претерпеть существенную трансформацию, чтобы быть применимыми к проблемам развития современного общества.

Гершенкрон различает в деятельности государства в догоняющем обществе создание общей основы для структурной перестройки и ускоренного экономического роста и действия, непосредственно обеспечивающие реализацию возможностей роста, трансформацию потенциального роста в реальный. Таким образом, роль государства заключается прежде всего в создании благоприятной среды, в снятии институциональных ограничений экономического роста, включая обретение страной политической стабильности. Конкретный набор мер зависит здесь от обстоятельств исторического развития страны, от наличия или отсутствия факторов, сковывающих экономическое развитие на данном уровне развития производительных сил. Причем очень часто речь идет о преодолении негативных факторов, ранее созданных самим же государством³⁵. Но далее нужен комплекс специальных мер для обеспечения ускоренного развития. Они не менее разнообразны и выступают как определенные институты, обеспечивающие экономический рост. Скажем, применительно к индустриальной эпохе институтами роста выступали инвестиционные банки (в Германии) или прямое государственное участие в экономической жизни (в России рубежа XIX–XX веков).

Разграничение этих факторов является принципиально важным для понимания особенностей выполнения государством своей функции в различных экономико-политических обстоятельствах. Государство должно обеспечивать базовые предпосылки для роста, устраняя и гарантируя невозврат тех препятствий, которые стоят на пути экономического прогресса на данном этапе развития науки и техники. Набор таких мер государства имеет много общего в странах – пионерах экономического роста и в странах догоняющего развития (разумеется, речь идет о сопоставимости применительно к одному и тому же этапу развития общества и научно-технического прогресса). Но меры по реализации этих предпосылок различны в разных странах даже при решении ими схожего круга задач. Государство не играло значительной роли в обеспечении экономического роста в странах – пионерах индустриализации; эта роль была достаточно ограниченной в догоняющей индустриализации Германии и Японии и, наконец, была исключительно важной в России первой половины XX века, как впоследствии и в новых индустриальных странах Азии.

С чем же связана значительная позитивная роль государства в решении задач догоняющего развития? Возможны два варианта ответа на этот вопрос. Сам Гершенкрон, основываясь исключительно на опыте индустриализации, объяснял ее уровнем отсталости страны: чем сильнее отсталость, тем активнее должно вмешиваться государство непосредственно в хозяйственный процесс. Из этого делался вывод, что по мере преодоления отсталости значение государства как института снижения неопределенности в процессе накопления капитала может несколько ослабевать, уступая эту роль банкам, как это было в относительно более

³⁵ См.: *Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962. P. 19.

развитой Германии³⁶. Другой ответ на вопрос о масштабах государственного вмешательства связан с опытом последних десятилетий XX столетия; он позволяет предположить, что роль государства в немалой степени зависит и от этапа общественно-экономического развития, существенно различаясь в индустриальном и постиндустриальном мире. На этой стороне дела надо остановиться подробнее.

Различие позитивной роли государства в индустриальном и постиндустриальном мире связано в первую очередь с характером производительных сил той или иной эпохи. Их качественное различие предопределяет расхождение (точнее, противоположность) принципов поведения государственной власти для решения задач технологического прорыва. В индустриальном обществе центральным вопросом государственной политики является концентрация ресурсов на прорывных направлениях технического прогресса, мобилизация всех сил и средств, доступных данному обществу.

Принципиально иной уровень технологической неопределенности делает такого рода политику в постиндустриальном обществе невозможной и неэффективной. *Вместо концентрации ресурсов главной задачей в таком обществе становится обеспечение максимальной адаптивности общества и каждого экономического агента, создание такой политической и правовой среды, в которой все они ориентированы на активное выявление и максимально полное удовлетворение интересов и потребностей своих контрагентов.*

Ниже приведем набор требований к функционированию государства (или экономико-политических условий), способствующих решению задач догоняющего развития в постиндустриальном обществе, иными словами, перечень некоторых позитивных аспектов государственной политики в современном мире.

Политический режим, его стабильность и адекватность стоящим перед страной задач. Экономистами и политологами подробно проанализирована связь социально-экономического и политического развития³⁷. Но, по-видимому, существует также связь между уровнем социально-экономического развития общества и возможностями создания политического режима, наиболее благоприятного для преодоления разрыва с наиболее развитыми странами. Иными словами, тип решаемых задач связан определенным образом с этапом (уровнем) социально-экономического развития, и поэтому политический режим, оптимальный для догоняющей индустриализации и для постиндустриализации, также должен быть различен.

Если индустриальный рывок отсталых (аграрных) стран требовал авторитарных режимов, способных сконцентрировать силы и средства на прорывных направлениях, то постиндустриальный прорыв возможен лишь в условиях устойчивой демократии. Существует обширная литература, показывающая, как и почему экономический рост формирует общую основу для утверждения политической демократии и гражданских свобод³⁸. Однако для общества, рост которого основан на движении информационных потоков и индивидуализации потребностей, не менее важна и обратная связь: для современного экономического роста нужны соответствующие политические предпосылки – институты, гарантирующие свободу (политическую, интеллектуальную) и собственность.

Обеспечение адаптивности общества предполагает раскрытие творческой активности всех агентов и вряд ли достижимо при подавлении их инициативы – как экономической, так и политической. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения

³⁶ См.: Gerschenkron A. Europe in the Russian Mirror. Cambridge: Cambridge University Press, 1970. P. 123.

³⁷ См.: Huntington S. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman; L., 1991; Vanhanen I Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L.; N. Y.: Routledge, 1997; Май В. Экономическая реформа сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999 (наст. издание: Т. 2. С. 135–402).

³⁸ К классическим работам такого рода можно отнести: Kuznets S. Modern Economic Growth. Rate, Structure, and Spread. New Haven; L.: Yale University Press, 1966. P. 445–453; Huntington S. The Third Wave... P. 61–63.

индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп советских времен, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества*. В настоящее время (на современном этапе развития производительных сил) связь адаптивности и либеральной демократии выглядит достаточно очевидной.

Еще одно политическое обстоятельство, которое должна обеспечивать власть и которое является важным при любом типе догоняющего развития, состоит в поддержании консенсуса (единства взглядов) по базовым принципам и ориентирам развития между основными группами и социальными слоями, и особенно в рамках политической, хозяйственной и интеллектуальной элиты страны. Речь идет о необходимости формирования и поддержания общности представлений элиты о желательных направлениях и перспективах национального развития.

Собственность. Формирование адекватной системы отношений собственности является еще одной фундаментальной задачей власти. Применительно к постиндустриальному обществу речь должна идти об *обеспечении гарантий прав частной собственности, непосредственно связанной с обеспечением условий самореализации творческой личности*. Этот общий тезис должен находить реализацию в ряде конкретных аспектов функционирования отношений собственности.

Особую сложность здесь представляют проблемы функционирования и обеспечения прав интеллектуальной собственности. Достаточно распространено предположение, что строжайшее соблюдение прав интеллектуальной собственности является одним из главных условий постиндустриального прорыва. Вместе с тем появляются и работы, отстаивающие противоположный тезис, в соответствии с которым быстрый рост в мире постиндустриальных ценностей требует максимально полного снятия ограничений на движение информации, а значит, и отказа от права частной собственности на продукты интеллектуального труда³⁹.

Пока эта дискуссия носит достаточно умозрительный характер, и данная проблема нуждается в дальнейшем серьезном исследовании и обсуждении. Можно предположить, что для стран – пионеров постиндустриализации защита прав интеллектуальной собственности была весьма важна (или даже играла критическую роль), тогда как для догоняющего развития в эту эпоху значительную роль играет простота и максимальная доступность информационных ресурсов (сведений о новых явлениях и технологиях). Тем более что сроки эффективного использования нового знания резко сокращаются из-за ускорения научно-технического прогресса и распространения информации по миру.

Экономическая свобода. Политическая свобода в постиндустриальном мире неотделима от свободы экономической. Статистическим показателем, более или менее адекватно отражающим уровень экономической свободы, может служить бюджетная нагрузка в ВВП⁴⁰. Вывод о необходимости обеспечения достаточно низкой бюджетной нагрузки в странах (порядка 20–25 % бюджета расширенного правительства в ВВП) для достижения высоких темпов роста остается предметом дискуссии с точки зрения как адекватности методов измерения, так и применимости данного индикатора в динамическом анализе (ускоряется ли рост

³⁹ См.: Kinsella N.S. Against intellectual property // Journal of Libertarian Studies. 2001. Vol. 15. № 2 (Spring).

⁴⁰ В настоящее время ряд исследователей проводят анализ и международное сопоставление индексов экономической свободы на основе комплекса критериев (включая бюджетную нагрузку, устойчивость банковской системы, масштабы коррупции, развитие политических свобод и др.). Однако проблема подобного рода измерений состоит в том, что по большинству параметров они опираются на экспертные оценки состояния дел в анализируемых странах, что делает результаты крайне уязвимыми для обвинений в субъективизме (см., например: O'Driscoll-jr. G.P., Holmes K.R., Kirkpatrick M. 2001 Index of Economic Freedom. Washington, DC; N. Y.: The Heritage Foundation; The Wall Street Journal, 2001). Показатель же бюджетной нагрузки в ВВП является одним из наиболее объективных, хотя и его в качестве критерия можно использовать с высокой долей условности.

при снижении бюджетной нагрузки?)⁴¹. Анализ существующего (хотя и достаточно ограниченного) опыта развития постиндустриального мира позволяет пока сделать лишь два вывода.

Во-первых, для решения задач догоняющей постиндустриализации бюджетная нагрузка должна быть, по-видимому, ниже, чем у стран-пионеров. В этом состоит существенное отличие от догоняющей индустриализации, для которой характерна более высокая концентрация ресурсов в бюджете именно догоняющих стран. Более низкая бюджетная нагрузка коррелирует с высокой технологической и экономической неопределенностью, что требует оставлять относительно большие ресурсы в руках частных субъектов экономической жизни.

Во-вторых, бюджетная нагрузка является проблемой не только количественной, но и структурной. Важны и общие цифры, характеризующие масштабы государственного участия, и направления использования государственных средств. Так, более развитая система образования является важнейшим фактором постиндустриализации, а это требует соответствующих государственных расходов.

В этой связи в 1990-е годы получил распространение тезис о необходимости установления *презумпции государственного невмешательства*. Сторонники такого подхода, признавая важную роль государственного регулирования, обращают внимание прежде всего на ряд серьезных опасностей ограничения экономической свободы и расширения государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Среди них: наличие собственных интересов бюрократии, далеких от интересов общества; влияние групп интересов на государственные решения (особенно опасное в условиях слабого государства); асимметричность и ненадежность доступной государству информации⁴².

Заимствование институтов. Догоняющее развитие предполагает формирование новой системы институтов. Сложность, однако, состоит в невозможности прямого и однозначного заимствования институтов из стран-пионеров. Некоторые из этих институтов играют в общем универсальную роль, т. е. важны для устойчивого функционирования любого развитого общества. Но далеко не все они способны играть однозначно позитивную роль при преодолении разрыва в социально-экономическом развитии. В ряде случаев институт, доказавший свою эффективность в развитом обществе, может быть тормозом на пути ускоренного развития отсталой страны. И напротив, вроде бы устаревшие институты подчас играют роль фактора, ускоряющего рост. Наконец, далеко не всегда институты, в принципе способные обеспечить экономический рост, приживаются в иной социальной или культурной среде. Таким образом, при определении стратегии догоняющего развития приходится сталкиваться с проблемой релятивности искомой институциональной среды.

В общем плане можно разграничить (1) институты, важные для устойчивого функционирования экономики в современном обществе; (2) институты, характерные для развитого общества, но препятствующие решению задач догоняющего развития; (3) институты, отсутствующие в передовых странах, но обеспечивающие решение задач догоняющего развития. Это разграничение весьма условно. На разных этапах экономического развития и в разных странах значение отдельных институтов может играть прямо противоположную роль. Наиболее ярким примером является частная собственность и конкуренция, ограничение которых было типично для догоняющего развития в эпоху зрелого индустриализма, тогда как в

⁴¹ См.: Илларионов А. Экономическая свобода и благосостояние народов // Вопросы экономики. 2000. № 4; Май В. Либерализм всерьез и надолго // Эксперт. 2000. № 11; Фридман Л.А., Видясов М.В., Мельянец В.А. Государственные расходы (потребление) и экономический рост. М.: РЭШ, 1998.

⁴² См.: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: ТЕИС, 2005. С. 7–9.

постиндустриальном обществе именно гарантии частной собственности и стимулирование конкуренции оказываются (или могут оказаться) важными факторами прогресса⁴³.

Структурная политика. В постиндустриальном мире конкуренция вновь становится особо значимым фактором экономической жизни, из чего следует вывод о необходимости принятия индивидуальных хозяйственных решений государственной власти (прямого вмешательства государства в хозяйственную жизнь) и усиления роли решений универсальных. *Государство теперь должно прежде всего обеспечивать возможность отдельных хозяйственных агентов принимать решения и нести ответственность за результаты их реализации.* Иными словами, государство должно минимизировать принятие решений индивидуального характера и жестко обеспечивать поддержание единых правил поведения.

Индивидуальные решения представляются особенно опасными на начальных стадиях выработки стратегии ускоренного экономического роста. В настоящее время практически невозможно определить реальные сравнительные преимущества данной страны. С высокой степенью вероятности решения по поддержке (даже моральной) отдельных секторов будут вредны, оказывая тормозящее воздействие на национальную экономику. Ведь в сложившейся экономической структуре наиболее влиятельными и финансово состоятельными являются, как правило, сектора традиционной экономики, которые с малой степенью вероятности могут находиться на острие прорыва. Но именно они и обладают наиболее значимым лоббистским потенциалом. Они и смогут навязывать государству свои интересы в качестве национальных приоритетов.

Речь не о том, что наиболее эффективные сегодня сектора являются источниками заведомо неэффективных решений. Однако очевидно, что самым простым решением для них является получение политической ренты для сохранения благоприятных условий своего функционирования на протяжении максимально длительного периода. Государство может поддержать их в этом деле, что приведет к консервации сложившейся структуры и снижению адаптивного потенциала экономической системы. Напротив, если государство сможет максимально устраниваться от прямой поддержки отдельных отраслей и секторов, оно подтолкнет их к поиску новых решений, новых, эффективных сфер приложения капитала.

Подчеркнем еще раз: речь идет об отказе от индивидуальных решений, устанавливающих приоритеты для отдельных отраслей и предприятий. Это не означает отказ от поддержки деятельности, отвечающей общему и достаточно четкому критерию. Отказ от поддержки отдельных секторов и фирм вовсе не отрицает целесообразность поддержки, скажем, экспорта несырьевых товаров (или машиностроительной продукции), т. е. поддержки тех, кто способен демонстрировать свои конкурентные преимущества на внешнем рынке, тем самым доказывая свою эффективность на основе объективных критериев. Отдельный вопрос – формы и механизмы этой поддержки. Разумеется, речь не должна идти о прямой бюджетной помощи или иных формах нерыночной конкуренции.

Отказ от отраслевых приоритетов не означает отказа от приоритетов при принятии экономико-политических (и в том числе бюджетных) решений в принципе. Многочисленные исследования свидетельствуют об исключительной важности вложений в человеческий капитал, особенно в образование. Этот фактор был весьма важен и в период индустриализации, а в современных условиях его значимость становится просто исключительной. *Способность государства сконцентрировать ресурсы на развитии образования и здравоохранения является одним из важнейших факторов ускорения социально-экономического развития в постиндустриальную эпоху.* При этом государственное участие в этом деле играет очень важ-

⁴³ Подробнее см.: Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды ИЭПП. № 68Р. М.: ИЭПП, 2003.

ную роль, поскольку в относительно отсталой стране возможности частных инвестиций в образование являются довольно ограниченными.

Институциональные факторы экономического роста

Одним из ключевых вопросов современной дискуссии об экономическом росте и роли государства является формирование современной, т. е. адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, системы политических, экономических и социальных институтов. Ключевая роль институционального строительства достаточно подробно обоснована в литературе последних двух десятилетий.

При анализе институциональных проблем, решение которых необходимо для обеспечения устойчивого экономического развития и структурного преобразования современной России целесообразно выделить несколько групп институтов и определить их внутреннюю логическую соподчиненность. Налицо четыре группы институтов.

Во-первых, политико-правовые институты, связанные с обеспечением гражданских и политических прав граждан и, в частности, экономических агентов. Речь идет о защите базовых прав, признание которых государством стало в свое время основой появления современного экономического роста. К ним относятся гарантии неприкосновенности личности и собственности, независимость суда, эффективность правоохранительной системы, а также свобода средств массовой информации.

Во-вторых, институты, обеспечивающие развитие человеческого капитала. Прежде всего это касается образования, здравоохранения, пенсионной системы и обеспечения жильем. Было бы ошибочно сводить проблемы этих секторов исключительно к недофинансированию. Ключевой проблемой их развития является именно проведение институциональных реформ, т. е. выработка новых правил их функционирования. Дело в том, что большинство существующих моделей функционирования социальной сферы были разработаны в период трансформации аграрной экономики в индустриальную, для которой были характерны совершенно иные объективные условия – демографические (доминирование более молодых возрастов), социальные (структура населения и занятости) и т. п. В настоящее время, когда в развитых странах, включая Россию, социальная ситуация существенным образом изменилась, традиционные (т. е. выработанные на рубеже XIX–XX веков) институты социальной поддержки оказываются чрезмерно дорогостоящими и неэффективными.

В-третьих, собственно экономические институты, т. е. экономическое законодательство, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие народного хозяйства. Современное законодательство должно обеспечивать экономический рост и структурную модернизацию экономики.

В-четвертых, специальные институты, нацеленные на решение конкретных, специфических проблем экономического роста. Мы имеем в виду то, что в последнее время принято называть институтами развития, т. е. правила игры, нацеленные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них, определенным образом отобранных. Иными словами, речь идет об институтах, обеспечивающих дискретное воздействие на экономику, в отличие от предыдущих институтов, действие которых носит общий характер.

Четыре группы институтов перечислены в порядке их важности и логической соподчиненности. Это не означает, что, скажем, хозяйственное законодательство не является важным для устойчивого функционирования экономики. Просто без обеспечения базовых прав личности экономическое законодательство не будет эффективным, а то и останется лишь на бумаге.

Именно гарантии базовых прав формируют основу устойчивого экономического роста, создают для него фундаментальные предпосылки – во всяком случае в экономике, основан-

ной на частном предпринимательстве. Подчеркнем особо, что в данном случае имеются в виду прежде всего вопросы личной безопасности и безопасности собственности, эффективность государственного управления, а не известный набор политических прав, характерный для современных рыночных демократий. Как показывает опыт последних трех столетий, уверенность в личной безопасности и сохранности накопленного создает достаточные предпосылки для активной предпринимательской деятельности независимо от того, обладает ли предприниматель пассивным или даже активным избирательным правом, живет при республиканском или монархическом строе и т. п. Для обеспечения соответствующих гарантий гораздо более важны надежная судебная система и механизмы, обеспечивающие исполнение законодательства, что способствует снижению транзакционных издержек и тем самым повышению конкурентоспособности бизнеса. А независимые средства массовой информации осуществляют общественный контроль за функционированием названных институтов. Вместе с тем традиционные институты демократии необходимы также при достижении страной определенного уровня социально-экономического развития, и прежде всего когда речь идет о странах с доминированием образованного городского населения.

В экономико-политических дискуссиях последнего времени достаточно широко представлена позиция, согласно которой модернизация политической системы не является вопросом первостепенной важности. Прослеживаются две линии ее аргументации.

Одна настаивает на специфическом характере российских политических институтов (и соответственно институтов демократии) по сравнению с современными развитыми демократиями. Речь идет именно об особом пути развития страны, не повторяющем пути западной демократии. Наиболее концентрированно эта позиция получила отражение в концепции «суверенной демократии», дискуссия о которой идет на протяжении последних двух лет⁴⁴.

Другая позиция, признавая современную западную модель в качестве ориентира для развития отечественных политических институтов, не рассматривает их в качестве необходимого условия консолидации экономического роста на данном этапе развития страны. Устойчивый рост в обозримой перспективе связывается не с формированием современной эффективной системы государственного управления, а с наличием потенциала догоняющего развития, основанного на технологических заимствованиях. Именно последние позволяли бы поддерживать высокие темпы экономического роста даже в условиях слабого развития институтов. И только в дальнейшем, когда произойдет модернизация индустриальных отраслей экономики, модернизация политических институтов станет предпосылкой дальнейшего развития страны.

Это по крайней мере спорная точка зрения. Она вполне приложима к странам, совершающим переход от аграрной экономики к индустриальной, т. е. осуществляющей индустриальную модернизацию. Доминирующее аграрное население, как правило, чутко реагирует на улучшение материального благосостояния и не предъявляет спрос на современные политические институты. Иначе реагирует образованное городское население, которое требует определенных гарантий и для этого готово участвовать в выработке государственных решений. Именно поэтому *модернизация государства является абсолютным приоритетом для решения всех остальных задач экономической и социальной модернизации.*

Вторым важнейшим фактором модернизации выступает развитие человеческого капитала. Это – крупная институциональная задача, которую должны решать все страны в условиях постиндустриальной трансформации. Нынешний кризис социальной сферы не является лишь результатом кризиса советской системы. Его природа отражает кризис индустриальной системы. Нынешняя модель социального государства (модель развития чело-

⁴⁴ Материалы дискуссии на эту тему представлены в сборнике: *Рго суверенную демократию*. М.: Европа, 2007.

веческого потенциала) была основана на принципиально другой демографической и социальной ситуации – растущее население, преобладание молодых возрастов, преобладание сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки. Сейчас, когда процесс старения населения приобрел устойчивый характер, а спрос на социальные услуги неуклонно возрастает, необходимо создать радикально новую модель социального государства⁴⁵.

Тем самым поиск оптимальной модели развития человеческого капитала в минимальной мере может учитывать существующий в мире опыт – эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто нет. Более того, *страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.*

Совершенствование экономического законодательства также является важным направлением институциональной модернизации. За последние десять лет в этом направлении было сделано немало. В стране сформирована достаточно развитая система экономического законодательства. Его недостаточная эффективность связана с неразвитостью институтов политического и административного регулирования, со слабостью механизмов обеспечения исполнения законов (enforcement).

В настоящее время на передний план выдвигаются следующие основные направления развития экономических институтов:

Формирование конкурентной среды и преодоление монополистических тенденций в экономике. Здесь особенно важны обеспечение эффективности и прозрачности государственного регулирования, выработка внятных критериев и обеспечение прозрачности принятия решений относительно государственного участия (и господдержки) в отдельных секторах экономической и социальной жизни, а также недопущение конфликта интересов госслужащих при принятии регуляторных решений, совершенствование механизмов госзакупок.

Стимулирование входа на рынок новых компаний, снятие барьеров на этом пути. Это важнейшее условие интенсификации инновационного процесса, поскольку именно новые предприятия, готовые реально рисковать, и являются, как правило, более производительными. Здесь целесообразно создание инфраструктуры поддержки новых предприятий, упрощение условий аренды нежилых помещений, создание технопарков и бизнес-инкубаторов, расширение системы микрокредитования, стимулирование несырьевого экспорта (в том числе малых и средних фирм) и т. п.

Развитие рынка земли и недвижимости, поскольку именно они формируют основу отношений собственности и являются важным экономическим источником гарантий прав собственности. Это особенно важно для новых инновационных фирм как основы их доступа к кредитным ресурсам.

Развитие финансовых рынков как источника капитала для экономического роста. Это требует повышения надежности финансовых институтов, появления и развития новых финансовых инструментов, дающих альтернативные существующим способы сбережений, более надежной защиты прав участников финансовых рынков.

В формировании системы экономических институтов целесообразно ориентироваться на адаптацию законодательства ЕС⁴⁶. *Aquis communautaire* дают достаточно успешный пример современного рыночного законодательства, который особенно актуален для нас, поскольку более 50 % российского товарооборота приходится на Европу. Естественно, не все разделы европейского законодательства уместны с точки зрения стимулирования роста,

⁴⁵ Подробнее см.: Гайдар Е.Т. Долгое время. М.: Дело, 2005. Гл. 12, 13.

⁴⁶ См.: Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. М.: Дело, 2004.

но основные его разделы, посвященные экономическим свободам, антимонопольному регулированию и тому подобному, были бы вполне уместны для современной России ⁴⁷.

Однако, двигаясь в этом направлении, надо принимать во внимание одно важное обстоятельство. Европейские экономические институты требуют европейских же институтов обеспечения выполнения законодательства, прежде всего судебной системы. Одно не может быть эффективным без другого. Но если законы, регулирующие экономику, можно достаточно легко воспроизвести в отечественном праве и практике, то судебная система легко не копируется – требуется значительное время для решения задачи обеспечения необходимого уровня ее эффективности. И в этом состоит одна из основных проблем современной России.

Наконец, особое место занимают институты развития, которые стали важнейшим элементом экономико-политической дискуссии последних двух лет. Пока еще нет строгого понимания, что же относится к этой институциональной форме. Один подход видит в них формы организации частно-государственного партнерства, другой – способы прямого финансирования государством проектов, подстегивающих экономический рост. По-видимому, точнее всего было бы определить их как дискретные правила игры, т. е. решения государственной власти в экономической сфере, воздействующие не на все экономическое пространство, а на конкретных субъектов хозяйственной жизни.

Институты развития могут быть как финансовыми (например, инвестиционный фонд), так и административными (например, особые экономические зоны). Впрочем, последнее разграничение является довольно условным. Нефинансовые институты также связаны с бюджетными расходами. К финансовым институтам развития относятся Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Среди нефинансовых институтов можно назвать особые экономические зоны (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и др.

Важнейшая задача институтов развития – создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Дело в том, что в настоящее время доля кредитов, выданных российскими банками на срок свыше трех лет, не превышает 15 % в общем объеме кредитования. В силу ряда причин, и прежде всего отсутствия кредитной истории практически всех участников экономической жизни, частные инвесторы не решаются брать на себя долгосрочные кредитные риски. Однако при реализации курса на активное использование институтов развития существуют серьезные риски: с одной стороны, подмена ими частного бизнеса (и частного риска) в реализации коммерчески привлекательных проектов, с другой – переход к субсидированию убыточных предприятий или отраслей по политическим или коррупционным причинам.

Время покажет, насколько эффективными окажутся эти институты. В принципе причины их формирования достаточно понятны – это и политическое желание подстегнуть экономический рост, ускорить процессы диверсификации экономики и экспорта, компенсировать отсутствие кредитных историй. Не менее важен и сам факт наличия огромных финансовых ресурсов, которые неизбежно оказываются заложниками политической борьбы.

Однако фундаментальной проблемой институтов развития является то, что корни почти всех из них так или иначе относятся к индустриальной эпохе, т. е. к тому времени,

⁴⁷ Подробнее см.: Мау В., Новиков В. Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.

когда государство могло в централизованном порядке устанавливать приоритеты долгосрочного развития и концентрировать ресурсы на этих направлениях. В условиях же высокого динамизма потребностей и технологий постиндустриальной эпохи такого рода определение приоритетов становится крайне затруднительно, а цена ошибки слишком высока.

Остается также открытым вопрос, удастся ли не допустить того, чтобы институты развития стали фактором макроэкономической дестабилизации.

Сценарии социально-экономического развития

В современных экономико-политических дискуссиях так или иначе обсуждаются три сценария социально-экономического развития России – инерционный, экспортно-сырьевой и инновационный. Их идентификация и логическая соподчиненность важны для формирования модели экономической политики государства.

Инерционный сценарий предполагает сохранение доминирования энерго-сырьевых секторов при постепенном замедлении темпов роста добычи и экспорта продукции ТЭК из-за отставания в развитии инфраструктуры. В данном сценарии маловероятна реализация крупных инвестиционных проектов в отраслях, выходящих за рамки ТЭК, но вероятно усиление процессов социальной и региональной дифференциации, снижение качества человеческого капитала и конкурентоспособности обрабатывающих производств, вытеснение их импортом.

Экспортно-сырьевой сценарий предполагает активное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, реализацию крупных инфраструктурных проектов, позволяющих наращивать производственный потенциал традиционных отраслей российского экспорта. Основное внимание здесь уделяется развитию энергетики и транспорта, причем в силу специфического характера этих секторов можно предположить существенное усиление роли государства в организации и регулировании хозяйственной жизни. Необходимость частно-государственного партнерства приобретает при таком сценарии особую остроту. Этот сценарий, естественно, означает усиление зависимости от мировой конъюнктуры цен на продукцию ТЭК и сырья.

Инновационный сценарий предполагает использование конкурентных преимуществ в топливно-сырьевой сфере для диверсификации и качественного обновления российской экономики. Принципиально важным в данном случае является резкий рывок в качестве человеческого капитала и использовании на этой основе высокотехнологичных производств. Экономический рост может достигать 6–6,5 % в год. По сути, это сценарий постиндустриального рывка, при котором Россия оказывается способна найти свою нишу в системе разделения труда в современной глобализации. Этот сценарий предполагает осуществление структурного маневра, в результате которого доля инновационного сектора должна будет повыситься с нынешних 10 % ВВП примерно до 20 %, а доля нефтегазового сектора, напротив, снизиться с нынешних 20 % до 10 %.

С известной долей условности эти сценарии можно охарактеризовать соответственно как нигерийский, мексиканский и австралийский. Нигерия представляет собой страну, где обилие топливно-энергетических ресурсов привело к застою и деградации политических и экономических институтов, к тяжелому политическому и экономическому кризису. В Мексике обширные доходы от нефти позволили обеспечить заметный, хотя и неровный экономический рост при умеренной диверсификации экономики и низком развитии человеческого капитала, при неспособности существующих институтов воспользоваться преимуществами близости к североамериканскому рынку. Наконец, Австралия демонстрирует успешный опыт страны, богатой природными ресурсами, которая смогла осуществить диверсификацию экономики, когда экспорт природных ресурсов в Японию и страны Юго-Восточной

Азии дал значительные ресурсы, которые были использованы для диверсификации внутреннего производства и формирования современной постиндустриальной экономики⁴⁸.

Три названных сценария не следует рассматривать как альтернативные. Скорее, это последовательные этапы в движении российской экономики к новому качеству. Благоприятный вариант развития событий предполагает переход от инерционного сценария к экспортно-сырьевому и на его основе (учитывая австралийский опыт) – к наращиванию инновационных механизмов социально-экономического развития. Иными словами, первый и второй сценарии являются этапами на пути решения стратегических задач российского развития. Однако эти сценарии могут стать и альтернативами, если не удастся осуществить переход с одного этапа на другой.

Тогда возникает ключевой вопрос: чем может быть обусловлен переход от одной модели роста к другой? Таких механизмов в принципе существует два – деньги и институты. Изменение модели развития страны может быть достигнуто при помощи массированных государственных (и связанных с государством) инвестиций в определенные сектора экономики и при проведении глубоких институциональных реформ, обеспечивающих благоприятные условия для деятельности экономических агентов, а также стимулы для ускоренного развития отраслей, обеспечивающих развитие человеческого капитала.

И вот в этом пункте мы сталкиваемся с реальной альтернативой при выборе стратегии социально-экономического развития России. Одна стратегия основывается на дирижистской идеологии и предполагает ведущую роль государства в обеспечении искомых темпов экономического роста, для которого государство создает мощные организационные и финансовые предпосылки. Ведущими игроками становятся корпорации, формально принадлежащие государству или находящиеся под его фактическим контролем. Бюджет начинает играть активную роль в финансировании крупных хозяйственных проектов, причем не только инфраструктурных. Создаются специальные «институты развития», которые призваны создать особые условия для тех секторов, которые кажутся государству предпочтительными. Под ведущую роль государства выстраивается и институциональная система, включая проблемы собственности, банкротства, внешнеэкономическую деятельность и т. п.

Данная модель действительно может обеспечить на определенном этапе высокие темпы экономического роста, особенно при наличии мощного потока финансовых ресурсов, поступающих в госбюджет. Однако проблема этой модели состоит в многократно подтвержденной практикой низкой эффективности государственных (в том числе и фактически государственных, хотя формально они могут быть частными) инвестиций по сравнению с инвестициями по-настоящему частными, когда собственник действительно рискует своими деньгами. Причем неэффективность эта оказывается двоякого рода.

Во-первых, неэффективность принимаемых решений относительно приоритетов инвестирования, что становится острой проблемой в условиях высокого динамизма постиндустриальной эпохи. В современных условиях вызовы и приоритеты меняются так быстро, что любая, даже самая эффективная, государственная бюрократия не может успевать адекватно реагировать на них. Решения, принятые властью, всегда являются результатом сложной системы согласования интересов. И вызовы времени отнюдь не служат в этом процессе главным аргументом. А уж поменять с таким трудом согласованное решение оказывается подчас практически невозможно.

⁴⁸ Подробнее см.: Май В. Российская экономика: сильные и слабые стороны // Экономическая политика. 2006. № 2 (с. 46–71 наст. издания); Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

Во-вторых, остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квазигосударственных) средств⁴⁹.

Другой подход кладет в основу модернизации формирование современной институциональной среды, способной стимулировать устойчивый экономический рост и адаптацию к вызовам современной эпохи. Именно использование современных институтов (разумеется, с соответствующей адаптацией к особенностям данной страны) выступает важнейшим источником модернизации стран догоняющего развития в условиях перехода к постиндустриальной эпохе. И именно поэтапное формирование институтов современного развитого общества (институтов современной рыночной демократии) может обеспечить решение сложного комплекса модернизационных задач.

⁴⁹ Интересный анализ эффективности освоения государственных инвестиций содержится в статье: *Флювьерг Б.* Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // *Экономическая политика.* 2006. № 1. Обратим внимание, что автор исследует опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.

Социально-экономическое планирование и прогнозирование в современной России: поиск новых форм или тяга к прежней практике?⁵⁰

Крушение СССР стало и крушением советской системы перспективного планирования, что лишь отчасти было результатом идеологического отрицания этого важнейшего атрибута коммунистической системы. Революционная трансформация страны при отсутствии в обществе консенсуса по базовым ценностям его дальнейшего развития делала в принципе невозможными какие-либо долгосрочные экономические расчеты. Действительно, о какой стратегии можно было говорить, когда представления ведущих политических сил были диаметрально противоположны и приход к власти оппонентов действующего правительства мог означать коренные изменения существующего строя? Да и сама экономика оставалась неустойчивой, не набрала инерции, необходимой для проведения прогнозных расчетов.

Пришло время планирования. Теперь ситуация изменилась. И в правительстве, и в парламенте, и среди экспертного сообщества быстро растет интерес к определению контуров социально-экономического развития страны как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу. Трехлетняя программа деятельности правительства была дополнена трехлетним федеральным бюджетом и правительственным докладом о результатах и основных направлениях деятельности правительства, также охватывающим период в три года. В минувшем году правительство приступило к разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития страны, охватывающей период до 2020 года. За этим должна последовать долгосрочная бюджетная проектировка. Перспективные документы должны быть разработаны также на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы предполагается увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития страны, разрабатываемого по поручению Президента РФ.

Россия в этом отношении не уникальна. Стремление к выработке долгосрочных плановых и прогнозных документов демонстрировали за последние два года почти все страны СНГ⁵¹. За последние годы появилось несколько работ, подготовленных разными группами исследователей, в которых анализируются долгосрочные перспективы развития страны⁵².

Очевидно, существует несколько причин такого интереса.

Во-первых, прагматические соображения – с завершением экономического кризиса, стабилизацией и возобновлением экономического роста работа такого рода стала возможной и желательной.

Во-вторых, усиление административного ресурса государства. Ситуация не просто стабилизировалась, появилась принципиальная способность органов власти навязывать свою волю экономическим агентам – безотносительно в данном случае к тому, оправданно это навязывание воли или нет.

⁵⁰ Опубликовано в: Общество и экономика. 2008. № 1.

⁵¹ Интересную подборку статей о современных проблемах перспективного планирования и прогнозирования в ряде стран СНГ опубликовал журнал «Общество и экономика» (2007. № 11, 12).

⁵² См., например: Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. М.: Экономика, 2002; Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия-50. Стратегия инновационного прорыва. М.: Экономика, 2005; Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития. М.: Научная книга, 2007; Мировая экономика: прогноз до 2020 г. М.: Магистр, 2007; Коалиции для будущего. Стратегии развития России. М.: Промышленник России, 2007; и др.

В-третьих, наличие устойчивых традиций государственного планирования и регулирования, в основном уходящих корнями в советское прошлое. Воспроизводство традиций советской экономики представляется достаточно очевидным, поскольку значительная часть постсоветской государственной элиты имеет глубокие корни в госплановском прошлом, а потому многие прогнозные документы несут ярко выраженное влияние директивной плановой системы с ее главным атрибутом – оценкой деятельности предприятий и экономического развития страны вообще в зависимости от выполнения плана.

В настоящее время в экономических ведомствах России обсуждается и разрабатывается серия документов, которые могли бы составить систему государственного стратегического планирования и прогнозирования. Предполагается разрабатывать примерно следующий перечень документов:

- концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, разрабатываемая на период не менее десяти лет и пересматриваемая раз в пятилетку;
- долгосрочный прогноз социально-экономического развития, период которого совпадает с периодом концепции;
- долгосрочные стратегии (в частности, энергетическая стратегия, внешнеэкономическая стратегия, транспортная стратегия);
- долгосрочные целевые программы (ДЦП);
- долгосрочный бюджетный прогноз;
- среднесрочная программа социально-экономического развития РФ (охватывающая примерно четырехлетний период);
- среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ;
- федеральные целевые программы (ФЦП);
- сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ (сводный ДРОНД);
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ведомственные и региональные ДРОНДы);
- трехлетний бюджет.

Схожие документы предполагается разрабатывать и в субъектах Российской Федерации. Намечается разрабатывать также схему территориального планирования данного региона. Базовая система показателей результативности деятельности региональных властей уже намечена в специальном Указе Президента РФ от 28 июня 2007 года «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Социально-экономическое развитие страны в планово-прогнозных документах предполагается описывать внушительным набором показателей, сгруппированных в пять групп: повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение национальной безопасности, обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития, обеспечение сбалансированного регионального развития, повышение эффективности государственного управления. Очередность групп целей вполне соответствует традициям советского планирования или, точнее, формуле «основного экономического закона социализма» – удовлетворение материальных и духовных потребностей трудящихся на основе всемерного развития производительных сил. Важным элементом системы является «повышение эффективности государственного управления», что соответствует традиционному упоминавшимся задачам «совершенствования социалистического хозяйственного механизма».

Опять же в соответствии с советскими традициями ряд влиятельных экономистов предлагает выделить в приведенном перечне блок собственно плановых документов (документов «государственного стратегического планирования») и утверждать их правовыми актами президента или правительства, а в субъектах Федерации – даже региональными законами.

При возобновлении практики составления долгосрочных социально-экономических прогнозов и планов очень важно четко видеть риски и проблемы, которые возникают, если предаваться очень уж романтическим воспоминаниям о социалистическом планировании (типа «воспоминаний о будущем»). Существуют два принципиальных обстоятельства, которые должны быть приняты во внимание. Во-первых, это особенности современной эпохи, которая радикальным образом отличается от эпохи того общества, для которого формировалась плановая система СССР. Во-вторых, существует ряд принципиальных пороков советской плановой системы, которые в любом случае необходимо элиминировать, поскольку в противном случае увлечение плановыми идеями лишь воспроизведет ситуацию, которая описана в старой советской шутке: человек намерен собрать из нужных деталей швейную машину, а получается автомат Калашникова.

Особенности постиндустриальной эпохи и их влияние на долгосрочные проектировки. Следует принимать во внимание особенности постиндустриальной системы, неспособность ответить на вызовы которой стала глубинной причиной кризиса советской системы – и прежде всего советского планирования, оказавшегося неспособным адаптировать экономику СССР к новой ситуации. Поскольку трансформация индустриальной экономики в постиндустриальную является важнейшей задачей, стоящей перед Россией в настоящее время и в обозримом будущем, то становится очевидной необходимость использовать адекватные формы и методы планирования.

Важнейшей характеристикой нынешнего состояния постиндустриальной 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 прогнозирования. 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 индивидуальными⁵³, 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. Ведь главным в наступающую эпоху являются не «железки» (пусть даже из области пресловутого high tech), а информационные потоки.

⁵³ «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. Постиндустриализм – испытание на прочность // Глобальное сообщество: Новая система координат (подходы к проблеме). СПб.: Алетей, 2000. С. 170).

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, возможность экономии на масштабах суживается, а вслед 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 1970-х годов постоянно говорилось на съездах КПСС⁵⁴.

В результате государство оказывается практически неспособным увидеть реальные приоритеты развития страны, поскольку фундаментальной чертой социально-экономических процессов является неопределенность, возможность возникновения принципиально новых ресурсов. Всякое же прогнозирование вольно или невольно навязывает сохранение сложившихся логики развития и трендов, следуя за которыми можно упустить реальные возможности стратегических прорывов. Есть хрестоматийный пример: стремясь превзойти Запад по выплавке чугуна, стали, производству тракторов и цемента, советские вожди задавали (руководствуясь сложившимися реалиями индустриального мира) информационные технологии, биотехнологии и все, что относится к миру постиндустриальному.

Можно привести другой, менее известный пример ошибочной оценки требований прогресса экономики. Для начала приведу цитату. «Крестьяне здесь так ленивы и медлительны, что они не утруждают себя сеять больше зерна, чем это необходимо для их собственного пропитания. Они предпочитают даже не обрабатывать землю, а оставлять ее под пастбища, на которых пасется огромное количество овец»⁵⁵. Цитата принадлежит итальянцу, путешествовавшему по Англии в самом конце XV столетия. Итальянские государства тогда были самыми развитыми в Европе, а Англия, только что выходящая из «Войны роз», – одной из самых бедных. И «консультант» из развитой страны предлагает вполне естественную с

⁵⁴ Пророчески звучат сегодня слова, написанные в середине 1960-х годов специалистом по кибернетическим системам (и опубликованные в открытой советской 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, какая 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).

⁵⁵ Coleman D.C. The Economy of England. L.; N.Y.: Oxford University Press, 1977. P. 32.

точки зрения его опыта оценки ситуации. Мол, крестьяне недостаточно трудолюбивы, трудовая этика хромает. А главное, структура производства сугубо неэффективна: гораздо выгоднее сеять зерно, чем пасти овец. Казалось бы, исходя из «передового мирового опыта» надо разработать стратегический план замещения овцеводства хлебопашеством. Но ведь сейчас, с высоты прошедших веков, мы знаем: именно то, что итальянский путешественник считал источником застоя, позднее оказалось главным фактором небывалого роста, начала промышленной революции и превращения Великобритании в ведущую мировую державу.

Более близкий к нашим дням пример: после Второй мировой войны японское государство первоначально намеревалось сделать ведущим фактором подъема экономики судостроение, а оказалось, что такую роль сыграла прежде всего электроника.

При всем обилии наших знаний нельзя не признать известную правоту и агностицизма. *Мы плохо знаем и принципиально не можем точно знать, какой технологический вариант, какое структурное звено нашей экономики окажется источником прорыва в будущем или приведет к упадку. Более того, мы далеко не всегда можем знать, какой кризис послужит во вред, а какой во благо.*

Именно поэтому для решения задачи качественно значимого сокращения отставания российской экономики и полного его преодоления в условиях постиндустриальных вызовов необходимы не отраслевые приоритеты и даже не бюджетные деньги на прорывные направления, а институты (т. е. правила игры). Прежде всего институты, гарантирующие свободу (политическую, интеллектуальную) и собственность (опять же не только и даже не столько на материальные продукты, сколько на интеллектуальную собственность). Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Все это, вместе взятое, означает фактически радикальное снижение транзакционных издержек.

Таким образом, постиндустриальное общество создает ряд новых условий, радикально отличающих логику прорыва сейчас и логику развития в индустриальную эпоху и ведущих к изменению роли государственной власти как важнейшего фактора социально-экономического ускорения.

Во-первых, резко сужается возможность государства определять приоритетные направления развития хозяйства, его отраслей и секторов. Злоупотребление стратегическим планированием есть «опасная самонадеянность» (если использовать выражение Ф. Хайека) и может привести лишь к консервации отставания.

Во-вторых, и это вытекает из первого, роль государства в сфере концентрации и перераспределения финансовых ресурсов действительно снижается. Благоприятный инвестиционный климат оказывается несопоставимо важнее инвестиционной активности власти, которая, более того, становится довольно опасной для эффективного развития производства.

Главным же в деятельности государства становится формирование и поддержание эффективности функционирования политических и общественных институтов, обеспечение гарантий прав и свобод, а также инвестирование в человеческий капитал, прежде всего – в образование. Иными словами, создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта. Перефразируя известный штамп, можно сказать, что *свобода превращается в непосредственную производительную силу общества.*

Это делает необходимым для государства обеспечивать политические гарантии свободы творчества, свободы как от какой-либо универсальной идеологии, так и от вмешательства влиятельных частных структур. Нужны политические и правовые гарантии свободы личности – как от незаконного вмешательства государства в частную жизнь, так и от уголовной преступности. Это, в свою очередь, предполагает наличие эффективной правоохранительной системы. А уж на этой основе интеллектуальная элита сама определит при-

оритетные направления использования своего потенциала для достижения высших технологических, экономических и социальных результатов развития страны.

Таким образом, именно институциональное развитие, а не государственные инвестиции должно быть ключевым элементом государственных плановых и прогнозных документов. В этом принципиальное отличие современной планово-прогнозной деятельности от того, что мы имели в условиях трансформации аграрной экономики в индустриальную.

Риски ренессанса традиционного планирования. Существует ряд специфических особенностей советского планирования, делавших его неэффективным даже в период господства плановой системы. На наш взгляд, риски воспроизведения этих черт в современных условиях весьма высоки. Дело в том, что на советские экономические модели существует спрос, проистекающий из широко распространенной веры в государство как высшую инстанцию разрешения всех проблем.

Главной проблемой советской экономики был плановый фетишизм⁵⁶. План наделялся какой-то высшей силой, способной урегулировать все и вся. Казалось, что все проблемы социально-экономического развития страны могут решаться включением соответствующего показателя в план. Это очень точно описал в свое время первый председатель Госплана Г.М. Кржижановский. «Присматриваясь к программам, – писал он, – вы видите, что при составлении их безмолвно предполагается, что государственная власть обладает какой-то чудодейственной силой для удовлетворения потребностей в любых пропорциях... Все это в последнем счете придавало производственным программам характер *безответственных проектов*, составленных, быть может, и с добрыми намерениями, но с хозяйственной точки зрения висящих в воздухе»⁵⁷.

А если это так, то, естественно, оценка результативности деятельности всех участников хозяйственной жизни (отраслей, предприятий, работников) должна основываться на показателях выполнения и перевыполнения планового задания.

В этом-то состоял главный порок советской системы. Оценка за план дестимулировала всех субъектов хозяйствования. Действительно, если выполнение плана является главным критерием для получения денег и наград, то все оказываются заинтересованными в занижении своих возможностей, получении низких плановых заданий и завышении потребностей в ресурсном обеспечении выполнения плана. Эффективность производства, интересы потребителей становятся гораздо менее значимыми по сравнению с выполнением планового задания. Вся система начинает работать на показатель.

Оценка за план в качестве центрального элемента экономической системы принимала иногда карикатурные, а подчас и трагические формы. Классическим примером последнего является стремление руководства Рязанской области в 1959 году получить все возможные награды за быстрое выполнение партийного лозунга об утроении производства мяса. Для решения этой задачи под нож пустили почти все стадо, имевшееся в хозяйствах области, а после этого стали закупать скот в других областях и даже в Казахстане. Естественно, не обошлось без массовых приписок и махинаций. Результатом этой политики стало массовое уничтожение скота, в том числе чистопородного и маточного поголовья. Однако план был перевыполнен, за что первый секретарь обкома КПСС А.Н. Ларионов получил звание Героя Социалистического Труда. А меньше чем через год, когда вскрылись катастрофические результаты плановой вакханалии, он покончил жизнь самоубийством⁵⁸.

⁵⁶ Подробный анализ этого феномена см. в статье: Май В., Стародубровская И. Плановый фетишизм: необходима политико-экономическая оценка // Экономические науки. 1988. № 4 (наст. издание: Т. 5. Кн. 1. С. 289–299).

⁵⁷ Кржижановский Г.М. Проблемы планирования // Кржижановский Г.М. Сочинения. Т. 2. М.; Л.: ОНТИ, 1934. С. 103.

⁵⁸ См.: Рязанские ведомости. 1998. 27 нояб. (<http://r-starina.chat.ru/3a.htm>).

В свое время (примерно в 1940-1950-х годах), столкнувшись с таким негативом, советские экономисты начали дискуссии относительно правильных показателей, которые бы более точно отражали вклад предприятий, отраслей и отдельных работников и тем самым обеспечивали качественное повышение эффективности плановой системы. Какие только показатели не предлагались, проводились разного рода эксперименты⁵⁹. И лишь позднее в работах ряда экономистов было сформулировано принципиально другое решение проблемы – дело не в подборе показателей, а в необходимости отказа от оценки за план⁶⁰. Это был принципиальный поворот в дискуссии, однако отказаться от оценки за план советская система оказалась не способной в принципе – ведь критерием должна была стать прибыль (или рентабельность). Но последнее требовало уже перехода к рыночному ценообразованию, что было абсолютно невозможно при сохранении советской системы.

И вот теперь возникает вопрос: не пытаемся ли мы возродить в какой-то мере оценку за выполнение плановых показателей?

Особенно заметно это в дискуссиях при разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности отдельных ведомств. Предполагается, что они должны разрабатывать конкретные показатели, по достижению которых будет оцениваться результативность их деятельности. Вот тут-то мы и попадаем в ловушку планового фетишизма.

Во-первых, практически невозможно найти показатель, который может внятно и однозначно характеризовать достижение желательных результатов. Многие показатели, предлагаемые их разработчиками, или не поддаются однозначной интерпретации, или их применение может дать весьма сомнительные результаты.

Скажем, в качестве ключевого показателя оценки эффективности скорой медицинской помощи предлагается использовать время, за которое приезжает «скорая помощь». Но открытым в таком случае остается вопрос о качестве медицинской помощи, которую может оказать приехавшая бригада. Даже вопрос о наличии в приехавшей бригаде врача автоматически не решается самим фактом приезда автомобиля.

Другой характерный пример – проблема оценки эффективности службы наркоконтроля. Казалось бы, ее деятельность можно оценивать в том числе и по динамике масштабов уничтожаемых посевов наркотических растений – скажем, конопли. Однако подлежащая оптимизации целевая функция в данном случае совершенно не очевидна. Должен ли объем уничтожаемых посевов расти или сокращаться? Понятно, что все зависит от соотношения с объемом высеваемых посевов – если разводят конопли больше, то надо добиваться еще большего роста объема уничтожения посевов. Если же разведение конопли падает, то может сокращаться и объем деятельности соответствующих служб.

Во-вторых, итоговый показатель зависит от взаимодействия сложного комплекса факторов и предполагает разные временные интервалы. Это приводит к последствиям двоякого рода.

С одной стороны, результаты проистекающих от предпринятых данной администрацией (отраслевой или региональной) усилий проявляются только с течением времени, причем временные лаги, как правило, заранее неизвестны. В результате усилия одной администрации могут проявиться с течением времени, т. е. уже при другой администрации. Примеров этого более чем достаточно и в экономической истории, и в современной хозяйственно-политической практике.

⁵⁹ Советские дискуссии о совершенствовании планирования и хозяйственного механизма подробно рассмотрены в книге: Май В.А. В поисках плановости: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х – начала 60-х годов. М.: Наука, 1990 (наст. издание: Т. 1. С. 517–705).

⁶⁰ См.: Либерман Е. О планировании промышленного производства и материальных стимулах его развития // Коммунист. 1956. № 11; Он же. План, прибыль, премия // Правда. 1962. 9 сент.; Немчинов В. С. Плановое задание и материальное стимулирование // Правда. 1962. 21 сент.

С другой стороны, только в советской экономике показатели должны были однозначно расти. При оценке же результативности действий ведомств и регионов однозначный тренд того или иного показателя можно задать далеко не всегда. Возвращаясь к тому же наркоконтролю, можно предположить, что до определенного момента объем уничтожаемых посевов должен расти, а затем, в случае эффективности этой деятельности, начать падать – в связи с абсолютным сокращением производства наркотических веществ.

Еще более опасно превращение плановых показателей в основу для принятия политических и административных решений. Известному советскому экономисту С.Г. Струмилину приписывают слова, якобы сказанные им в начале 1930-х годов: «Лучше стоять за высокие темпы роста, чем сидеть за низкие». Эта фраза венчает острые и очень интересные дискуссии о перспективном планировании, которые велись на протяжении предшествующего десятилетия. Потом власть сказала: «Плану быть» – и указала, каким ему быть. План был объявлен законом, а почти все разработчики планов и спорщики о методологии планирования оказались в лучшем случае в тюрьме.

Увлечение плановыми разработками опасно также и тем, что в его рамках внимание к количественной стороне дела неизбежно начинает доминировать над качественными изменениями – в структуре экономики, в состоянии институтов. Типичный пример тому дают 1970-е годы. Тогда советская экономика неуклонно росла, хотя и невысоким темпом порядка 3 % в год, а западная – стагнировала, причем еще и на фоне высокой инфляции. Советские экономисты и политики увлеченно говорили о наступлении нового этапа «общего кризиса капитализма», которому присущ невиданный ранее феномен – стагфляция. Западные экономисты тоже пессимистично вырабатывали концепции «нулевого роста». Но прошло совсем немного времени, и выяснилось, что в 1970-е годы на Западе через кризис накапливался потенциал для резкого рывка в постиндустриальное будущее, который, собственно, и нельзя было запланировать. А СССР, методично выполняя плановые задания, двигался к национальной катастрофе. Иными словами, выполнение плана может вести не только к всеобщему благополучию, но и к тяжелому кризису. (Собственно, приведенный выше пример из истории Рязанской области свидетельствует о том же.)

Наконец, долгосрочное планирование в современных условиях неотделимо от разработки моделей частно-государственного партнерства. Эта модная в настоящее время модель предполагает взаимодействие государственных и частных средств при решении крупных народнохозяйственных задач. Предполагается, что частный бизнес вкладывает средства в строительство предприятий, а государство – в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается⁶¹. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

* * *

В заключение хотелось бы отметить следующее.

В исходном пункте экономической политики любой страны, осуществлявшей прорыв даже в индустриальных условиях, никто точно не знал, к каким результатам она приведет

⁶¹ К тому же остается и банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квази-государственных) средств (см.: *Флювьерг Б.* Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1).

в долгосрочной перспективе. И лишь по прошествии значительного времени можно было делать выводы об успехе или о неудаче проводимых мероприятий. Иными словами, надо признать, что *лучшими специалистами по «экономическим чудесам» являются экономические историки будущего*. Если в прошлую эпоху экономическое чудо было феноменом не столько экономического прогноза, сколько экономической истории, то тем более это справедливо для современного общества.

Все вышеизложенное не означает отрицания возможности использования в современной российской экономике инструментов прогнозирования. Однако важно учитывать следующие ограничения. Во-первых, не абсолютизировать возможности совершенствования экономики на основе планирования. Во-вторых, формировать более эффективные механизмы стимулирования инновационного развития (а эти механизмы относятся к сфере рыночных отношений, а не планирования). В-третьих, нужно сопоставлять цели планирования с меняющейся ситуацией и осваивать методы необходимых корректировок. В-четвертых, исходить из признания сложности и противоречивости взаимодействия государственного планового регулирования экономики и инициативных решений бизнеса и учиться оптимизировать это взаимодействие.

Раздел V

Проблемы российского регионализма

Очерки политической экономии российских регионов⁶²

Субъекты экономико-политических отношений региона и их мотивация

Политико-экономический анализ региона предполагает в первую очередь вычленение мотивов деятельности основных субъектов экономико-политического процесса, а также иных (внутренних и внешних) факторов, влияющих на развитие ситуации в регионе. Очевидно, основными субъектами экономико-политических отношений в регионе являются хозяйственные агенты (предприятия и организации как государственного, так и частного характера) и региональная администрация. Сначала мы будем рассматривать их как некоторую целостность, не уточняя специфику различных предприятий или позиции представителей администрации. Эти факторы будут дополнять анализ по мере необходимости, но в общем подобное абстрагирование представляется нам не только допустимым, но и целесообразным.

Прежде всего рассмотрим ситуацию с точки зрения *администрации*.

Оценивать мотивацию региональной администрации и варианты ее экономической политики можно двояко. С одной стороны, как реакцию на потребности и запросы населения, чем власти в демократическом обществе должны все-таки руководствоваться. В определенной ситуации эти интересы могут реализовываться путем активных действий тех или иных групп давления, которые, строго говоря, также формируют часть электората. С другой стороны, нельзя игнорировать и интересы чиновничества как высшего уровня, так и среднего звена, которые не могут не реализовываться в функционировании аппарата управления. Эти интересы требуют специального рассмотрения в конкретных российских условиях, хотя в общих чертах они уже достаточно хорошо исследованы в теории общественного выбора: российский и западный чиновники не отличаются в данном вопросе принципиально. Особенность состоит лишь в том, что возможности самостоятельной, не подконтрольной общественности деятельности аппарата управления (а следовательно, ориентации на собственные интересы) в России пока гораздо шире.

Обобщая два названных фактора и используя существующую в зарубежной литературе терминологию, мы назовем их соответственно фактором потребности и фактором предложения (*demand-side model and supply-side model*)⁶³. Причем фактор предложения имеет в российских условиях особое значение, поскольку средний налогоплательщик, плохо организованный даже в странах с развитыми демократическими традициями, у нас почти не способен к самоорганизации и отстаиванию своих интересов, противоположных интересам аппарата.

Рассмотрение этих вопросов применительно к современным российским реалиям требует существенной модификации определенных понятий. Прежде всего обратимся к тезису

⁶² Опубликовано в: Вопросы экономики. 1995. № 10. (В соавторстве с В.В. Ступиным.) Авторы выражают признательность М. Олсону, 4. Кэвеллу и Л.И. Полищуку за ценные комментарии, сделанные при обсуждении рукописи, а также научным сотрудникам ИЭППИ В.А. Степанову и А.И. Волосатову за оказанную помощь.

⁶³ См.: Dye T.R. American Federalism: Competition among Governments. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1990. P. 41–45.

о требованиях избирателей как факторе (или мотиве) поведения администрации. Избиратель оказывает пока слабое воздействие на формирование региональных органов власти. Это обуславливается как неотрегулированностью статуса главы администрации (выбранного или назначенного президентом), так и весьма ограниченной ролью региональных представительных органов. В результате глава местной исполнительной власти во все большей степени концентрирует власть в своих руках и оказывается все менее зависимым от избирателей. Однако это не означает, что существует возможность полного отрыва властей от потребностей населения или игнорирования этих потребностей. Просто происходит трансформация фактора поддержки избирателей в задачу поддержания социальной стабильности в регионе. Конечно, нельзя недооценивать значение фактора требований избирателей или давать ему чересчур циничное истолкование. Общественное мнение действительно очень важно для администрации как предпосылка обеспечения социальной стабильности во «вверенном регионе». Поэтому повышенное внимание власти многих регионов уделяют состоянию социальной сферы (образованию и в особенности здравоохранению). Кроме того, они оказывают пассивное сопротивление процессу банкротств (проведение которых жизненно важно с макроэкономической точки зрения), опасаясь резкого роста безработицы, которая в таком случае точно обрушится на их голову.

Подобный критерий позволяет увидеть явную дифференциацию отношения к реформам со стороны руководителей различных регионов. Среди российских губернаторов и региональных президентов выделяются те, кто нацелен на осуществление последовательных реформ. Они проводят политику снятия ограничений на предпринимательскую деятельность и трудовую активность, способствуют (когда это в их силах) структурной реконструкции регионального хозяйства, в том числе и промышленных гигантов (которые, строго говоря, мало в чем зависят от региона), находят способы воздействия и на крупные предприятия – через влияние на кадровую политику, помощь в подборе партнеров, включая зарубежных, и т. д. Относительно стабильная политическая ситуация в данных регионах и их явная ориентированность на рыночные реформы приносят и общеполитические, и внешнеэкономические дивиденды – сюда в первую очередь устремляется иностранный капитал; широкие контакты первых лиц соответствующих регионов с зарубежными политиками и бизнесменами становятся дополнительным фактором их развития. В таких регионах администрация проводит прежде всего политику стимулирования предпринимательства и создания новых рабочих мест, пусть даже ценой кратковременного увеличения открытой безработицы, но в конечном счете все это ведет к росту доходов и покупательского спроса, а значит, стимулирует развитие местного производства. К подобным регионам можно отнести Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Самару, Чувашию, Ростов-на-Дону.

Нетрудно выделить и регионы, руководство которых ориентировано на консервацию экономико-политической ситуации. Здесь характерными чертами экономической политики являются попытка удержать административный контроль за ценами, особенно на потребительском рынке, сохранение товарного дефицита и частично карточного распределения потребительских продуктов, закрытие внутренних рынков, торможение хода приватизации. Основная цель деятельности руководства таких регионов – поддержание статус-кво под лозунгом максимального смягчения для населения тягот экономических реформ. На практике это означает консервацию экономических и политических проблем региона и перенесение их окончательного решения в будущее, причем в заведомо худших условиях. Лидеры подобных регионов обычно тесно связаны с региональным хозяйственным лобби (промышленным и сельскохозяйственным) и в части «внешней» деятельности одну из основных своих задач видят в поддержке лоббистских претензий своих производителей на федеральном уровне. Классическим примером подобного типа регионального руководства является Ульяновская область, глава которой до последнего времени сопротивляется даже либе-

рализации цен на продовольственные товары и держится за карточное снабжение населения. Среди других примеров подобного рода можно привести Воронежскую область, Краснодарский и Ставропольский края.

Разумеется, большинство регионов по данным показателям находится где-то посередине. При этом даже ориентированные на проведение реформ главы администраций нередко стараются быть более осторожными, не решаются идти на обострение конфликта с представителями консервативной части своего аппарата и отраслевого истеблишмента местного значения.

Таким образом, достаточно сложная совокупность факторов обуславливает выбор той или иной модели экономической политики. В ряде случаев проводить последовательно реформаторский курс не позволяют объективные обстоятельства, примером чего может служить Ивановская область (в ней абсолютно доминирует текстильная промышленность, находящаяся в настоящее время в исключительно глубоком кризисе). Но чаще всего характер политики определяется субъективными причинами – готовностью или неготовностью администрации идти на те или иные реформы. Так, например, по остроте существующих проблем Нижний Новгород или Санкт-Петербург (перегруженность предприятиями оборонного комплекса, доминирование машиностроительного производства, являющегося одним из «лидеров» по темпам промышленного спада) ничем не уступали таким регионам, как Ульяновская область. Однако курс экономической политики здесь был прямо противоположным, что определялось в первую очередь позицией глав администраций.

Теперь мы вплотную подошли к одному из наиболее сложных вопросов: какова субъективная мотивация региональной власти и, главное, администрации? Прежде всего администрация стремится к обеспечению стабильности в регионе в самом широком смысле этого понятия, что равнозначно созданию комфортных, устойчивых условий для своего функционирования. Однако такая общая постановка вопроса должна быть дополнена углубленным анализом факторов, обуславливающих тот или иной экономико-политический курс. Наиболее важными из этих факторов, на наш взгляд, являются следующие.

Во-первых, идеологические позиции администрации, т. е. ориентированность на осуществление реформ или на консервацию ситуации в своем регионе. Субъективные устремления, желание сформулировать и реализовать собственную программу достаточно распространены в среде руководителей российских регионов, и их никогда не следует сбрасывать со счетов, редуцируя к меркантильным соображениям.

Во-вторых, задачи собственной политической карьеры руководителя региона и его команды. Это достаточно сильный аргумент, касающийся непосредственно как губернаторов, так и чиновников более низкого ранга, которым свойственны политические или аппаратные амбиции (например, быть избранными в представительные органы власти или выдвигаться на первые роли в исполнительной власти).

В-третьих, сохранение устойчивости своего материального положения после отставки. Ряд высокопоставленных деятелей органов власти в регионах (и губернаторы в том числе) стремятся к созданию тех или иных ориентированных на себя хозяйственных структур и, находясь у власти, оказывают им необходимую нормативно-правовую (или даже финансовую) поддержку. Разумеется, эта деятельность наименее заметна, поскольку фактически подразумевает злоупотребление служебным положением.

В-четвертых, традиционные для любого аппарата управления интересы экспансии бюджетных доходов и разрастания управленческих звеньев, обслуживающих бюджет. В западной экономической литературе это обычно понимается в широком смысле – как рост бюджетной сферы хозяйства, т. е. отраслей, зависимых от государства, что позволяет расширять бюджетные траты за счет средств налогоплательщиков. Экспансия бюджетных расходов позволяет демонстрировать важность бюрократического аппарата чиновников, что

особенно привлекательно на региональном уровне, способствует его самоутверждению, расширению сферы его власти. Однако в современной российской ситуации данный мотив играет подчиненную роль. А что важнее всего, так это экспансия расходов собственно на аппарат управления, обеспечивающая количественный и качественный рост бюрократии.

На плоскости политических устремлений названные группы мотивов представляют собой разнонаправленные векторы. Так, обычно последний пункт (обеспечение устойчивости своего положения вне политики) противоречит первым двум. Сомнительная хозяйственная деятельность, ориентация на «мягкий» уход из политики вряд ли совместимы с амбициями политической карьеры лидера. Известно также, что многие реформаторы ведут себя нередко «неосторожно» (в обывательском смысле слова), не создавая собственных хозяйственных структур, которые можно было бы оставить за собой, если придется покинуть политику. Обобщая этот вывод, можно сказать, что, чем шире у того или иного деятеля политические амбиции, тем менее он ориентирован на поддержку полезных в будущем для себя лично хозяйственных структур.

Перейдем от рассмотрения исключительно собственных, внутренних мотивов деятельности региональной администрации к анализу еще одной группы факторов формирования экономико-политического курса в регионе. Речь идет об интересах и позициях *хозяйственных агентов*, способных непосредственно влиять на позицию администрации региона по тем или иным вопросам. Понятно также, что «интересы хозяйствующих субъектов» являются самостоятельным феноменом и не сводятся к простому переносу интересов занятых на них граждан – жителей данного региона, избирателей и налогоплательщиков – на другой уровень.

Пожелания предпринимателей достаточно просты и практически не варьируются по регионам. Бизнес требует от администрации обеспечения элементарной социальной стабильности; ограниченного вмешательства власти в хозяйственную деятельность предприятий при одновременном оказании помощи в той мере, в какой это зависит от местной администрации; обеспечения функционирования социальной и производственной инфраструктуры; поддержки своих требований перед лицом федеральной власти. Эти требования носят, разумеется, лишь самый общий характер, поскольку на практике они существенно различаются по предприятиям различных типов. Требования эффективных растущих производств несопоставимы с пожеланиями «загнивающих» индустриальных гигантов, разные устремления характеризуют новые и старые коммерческие структуры, банки и строительные организации.

Нам представляется целесообразным дать общую характеристику интересов и механизмов действия формируемых хозяйствующими субъектами *групп давления* разного рода на институты власти в центре и на местах.

Следует различать индивидуальную и коллективную нацеленность лоббирования. В первом случае имеется в виду предоставление индивидуальных льгот хозяйственным организациям, во втором – проведение определенной политики, объективно выгодной для группы однородных субъектов хозяйственной жизни.

К примерам решений индивидуального характера, за которые идет борьба, относятся: налоговые и иные финансовые льготы, носящие индивидуальный характер; предоставление лицензий и квот на различные виды деятельности (особенно внешнеэкономической); финансовые вливания; индивидуальные назначения, т. е. назначения на ответственные посты в аппарате управления тех или иных должностных лиц, – а на деле лиц, связанных с теми или иными хозяйственно-политическими группировками.

Существуют также решения общего характера, за принятие которых борются отдельные фирмы (особенно крупные). Однако они не носят индивидуального характера, ввиду того что их принятие влияет на всю группу соответствующих предприятий. Используя

известный экономический термин, мы бы назвали их общественными благами, поскольку объектами (потребителями) соответствующих решений могут быть тем или иным образом затронутые экономические субъекты⁶⁴. К подобным общественным благам в области экономической политики (и соответственно предметам лоббирования) относятся внешнеэкономическое регулирование, денежная, бюджетная и налоговая политика.

Лоббистская деятельность малых групп может быть более эффективной, так как для их существования не требуется каких-либо дополнительных стимулов принуждения к координации совместных действий, кроме цели получить от институтов власти некое благо (продукт). Иначе обстоит дело с большими группами, поскольку в них всегда существует «проблема безбилетника» (*free rider problem*), их консолидация предполагает наличие каких-то дополнительных стимулов – или они быстро распадаются, будучи неэффективными. Одновременно существуют группы, выигрывающие от расширения своих размеров, пополнения новыми членами, и группы, проигрывающие от этого, а потому старающиеся ограничить состав своих участников (группы «включающие» – *inclusive* и «исключающие» – *exclusive*, по Олсону⁶⁵). В данном случае прибегнем к некоторой интерпретации положений Олсона, которые важны для изучения рассматриваемой нами проблемы.

Объектом давления на федеральном уровне обычно являются решения или индивидуального характера, или общеполитические. Первые заведомо ориентированы на получение конкурентных преимуществ и никак не предполагают расширения состава участников группы – здесь давление осуществляется в основном индивидуально или с участием минимальной по размерам группы. Опыт России 1992–1995 годов свидетельствует, что именно этот метод как раз и является обычно наиболее результативным. Так «продавливались» решения, ограничивающие активность иностранных банков на территории России, введение экспортно-импортных и иных льгот и т. д.

Именно так нередко происходят назначения на ответственные посты в правительстве.

Крупные же организации политического характера, в основном ориентированные на общие цели трансформации или реорганизации экономической политики, как правило, не достигали своих основных (лоббистских) целей. Это относится к организациям как консервативной, так и реформистской направленности (например, Российский союз промышленников и предпринимателей А. Вольского, Конфедерация товаропроизводителей Ю. Скокова, Крестьянский союз В. Стародубцева или Ассоциация приватизированных и частных предприятий Е. Гайдара). Они достаточно аморфны, члены подобных объединений имеют, конечно, общие экономико-политические интересы, но у них отсутствуют достаточные стимулы к коллективному отстаиванию последних. Обычно те или иные лоббистские проекты удается реализовать не благодаря силе и организованности подобных групп на федеральном уровне, а в результате деятельности отдельных влиятельных фигур, ориентированных на достижение той или иной конкретной цели.

Например, известно, что влияние аграрного лобби в российских институтах власти велико. Однако это не результат какой-то особой мощи консервативного Крестьянского союза (который действительно объединяет значительную, если не большую, часть аграрных руководителей советского типа – руководителей колхозов и совхозов). Сила аграриев – несколько влиятельных фигур в правительстве и в Государственной думе, которые могут добиваться осуществления явно лоббистских и неэффективных решений в области сельского хозяйства, тормозящих осуществление аграрной реформы на протяжении уже нескольких лет. Известны и другие примеры.

⁶⁴ «Благо является общественным, если, будучи даже потребленным одним лицом, оно при этом доступно для потребления другими» (Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. М.: Дело, 1993. С. 64).

⁶⁵ См.: Olson M. The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge; L.: Harvard University Press, 1965. P. 9–13, 34–43.

Справедливо и утверждение, что на федеральном уровне «включающие» группы давления слишком велики, чтобы быть эффективными. А малые группы ориентируются в основном на индивидуальные (или узкогрупповые) льготы и потому являются «исключающими».

Иначе обстоит дело на региональном уровне. Здесь отдельные группы давления объективно сохраняются относительно небольшими и потому могут координировать действия не только внутри группы, но в ряде случаев и между собой. Такие группы отличаются достаточной сплоченностью. Основными целями их лоббирования являются распределение ресурсов, находящихся под контролем региональных властей, и персональные назначения в региональной администрации (прежде всего губернатора и его заместителей).

Однако на этом уровне на их активность накладываются определенные ограничения экономического характера. Причина кроется прежде всего в лимитированном характере ресурсов, которые участники групп интересов хотят получить. Рассмотрим данный вопрос на примере аграрного лобби, характерного практически для всех регионов России. В отличие от федерального уровня аграрии в регионе представляют собой небольшую группу производящих субъектов, объединенную общими интересами, которые находят концентрированное выражение в целевой направленности на получение прямой или косвенной поддержки из регионального бюджета.

На практике лоббирование бюджета включает, по крайней мере, две фазы:

– первая – ведется активная борьба за увеличение общей суммы расходов на сельское хозяйство. Здесь все аграрии выступают единым фронтом, стремясь получить максимум средств. Помимо средств, направляемых на прямую поддержку сельскохозяйственных предприятий, лоббируются средства на развитие инфраструктуры села, и прежде всего транспортной, которая всегда являлась «узким местом» российской экономики;

– вторая – единый напор ослабевает, когда речь заходит о выделении конкретных ресурсов тому или иному хозяйству.

Кроме того, отсутствует принципиальное единство аграриев – представителей частного и государственного секторов сельского хозяйства. Аграрное лобби в России – это лобби колхозно-совхозное, которое находится в непримиримом (во всяком случае пока) противоречии с нарождающимся фермерством (частными производителями сельскохозяйственной продукции). Поэтому при дележе ресурсов возникает еще и этот конфликт, имеющий к тому же ярко выраженную политическую окраску: поддержка фермеров или ее отсутствие (а то и «удушение») является результатом политических амбиций глав региональных администраций.

Таким образом, наблюдается довольно любопытная картина трансформации групп давления. В начальной фазе борьбы за ресурсы аграрное лобби выступает как объективно небольшая группа, заинтересованная в максимальном вовлечении в свои ряды сельскохозяйственных товаропроизводителей, поскольку от количества участников зависит мощь лоббирования. Однако в дальнейшем включается механизм «индивидуального отбора», и бывшие союзники начинают борьбу за собственные интересы. Аналогично обстоят дела и в ряде других отраслей, предприятия которых в той или иной мере зависят от региональных администраций.

Наконец, помимо сферы распределения бюджетных ресурсов существует ряд других проблем. Решение их зависит от местных властей. Здесь также формируются группы, которые ввиду относительно небольшого числа заинтересованных субъектов являются достаточно устойчивыми и нередко добиваются своих целей, если не встречают сильного противодействия со стороны других групп внутри региона или со стороны федеральных органов власти.

Все это предоставляет региональным властям довольно большие возможности для маневра. Они могут достигать своих целей, противопоставляя индивидуальные группы лоббирования, сталкивая соответствующие объединения между собой. Вместе с тем региональная администрация может использовать объединенные силы внутренних лоббистов для решения «внешних» задач – например, опираться на их поддержку в борьбе за свои (как собственно аппаратные, так и региональные) интересы в федеральных органах власти.

Структура хозяйства региона, экономические интересы и экономическая политика

Исходный пункт конкретного (прикладного) экономико-политического анализа региона – изучение хозяйственной структуры. Однако подобное исследование требует выделения некоторых ключевых моментов, позволяющих объединить и классифицировать полученные статистические данные.

Структурообразующие предприятия. Прежде всего необходимо выделить ключевые хозяйственные звенья данного региона, являющиеся его структурообразующими элементами – как в производственном, так и в социальном аспекте. Нам представляется целесообразным предложить четыре основных критерия, по которым предприятия следует относить к структурообразующим, а потому, возможно, и наиболее влиятельным.

К ним относятся, во-первых, предприятия, формирующие доходную часть регионального бюджета; во-вторых, предприятия, дающие региону основную долю валютных поступлений; в-третьих, предприятия, от которых в значительной мере зависит положение на рынке труда, т. е. непосредственно обуславливающие социальную стабильность в регионе; в-четвертых, основные «держатели» социальной сферы, которая пока не может быть передана полностью в ведение местных властей. Естественно, на практике одно предприятие может удовлетворять нескольким критериям, что соответствующим образом увеличивает его политический вес.

Осмысление реального положения и перспектив таких предприятий требует анализа ряда их общеэкономических показателей (динамика выпуска продукции и ее изменений за последние три-четыре года, динамика заработной платы и занятости, динамика цен по отношению к первым двум параметрам и в сопоставлении с мировым уровнем цен на аналогичную продукцию, оценка платежеспособности и производительности труда), характеристики сбыта продукции и политики предприятия в этой области (зависимость от централизованных или любых иных форм бюджетных закупок, оценка конкурентоспособности на соответствующем рынке – со стороны как отечественных производителей, так и импорта), характеристики осуществляемых на данных предприятиях институциональных изменений (модель приватизации, привлечение «внешнего» капитала). Здесь следует особо подчеркнуть важность анализа перспектив роста рынков сбыта продукции исследуемых предприятий как одного из основных индикаторов оценки их устойчивости.

Однако такой анализ представляется недостаточным для понимания ситуации в регионе. Следующий шаг в осмыслении реального положения в регионе в аспекте взаимодействия и борьбы различных социально-экономических и экономико-политических интересов – определение двух новых понятий: «перераспределительный конфликт» и «рыночная эффективность хозяйственной деятельности».

Перераспределительный конфликт. Этот феномен можно наблюдать в любых экономических системах, однако наиболее острые формы он приобретает в так называемых развивающихся экономиках.

Суть его состоит в необходимости при помощи вмешательства политического фактора (власти) увязывать интересы различных хозяйствующих субъектов, претендующих на неко-

торый ограниченный объем имеющихся у общества (на национальном или на региональном уровне) ресурсов. В «нормальной» рыночной экономике данная проблема решается посредством межотраслевой конкуренции и межотраслевого перелива капитала – этот механизм был описан еще в «Капитале» К. Маркса. При неразвитости же экономической системы (и связанной с этим неразвитости демократических властных структур) государство в лице своих органов управления разного уровня начинает участвовать в перераспределении ресурсов, пытаясь нерыночным путем найти пути и формы согласования интересов различных хозяйствующих субъектов. Именно в такой ситуации конкуренция приобретает форму политизированного перераспределительного конфликта.

Неразвитость рыночных механизмов перераспределения ресурсов, недостаточная эффективность механизма конкуренции наряду с этатистскими традициями России вообще и посткоммунистической России в особенности неизбежно делают власть естественным посредником и участником борьбы различных хозяйственных агентов за доминирование на рынке. С точки зрения регионального экономико-политического анализа перераспределительный конфликт в самом общем виде выступает как противостояние конкурирующих отраслей (или, точнее, секторов хозяйственной деятельности), имеющих различные представления об использовании создаваемых в данном регионе или привлекаемых извне (например, из федерального бюджета) ресурсов.

Различным хозяйственным агентам (фирмам и их объединениям) для успешного участия в нестабильной экономической жизни становится необходимой (именно необходимой, а не просто желательной) политическая поддержка, т. е. «свои люди» в администрации региона. Это с неизбежностью ведет к проявлению перераспределительного конфликта непосредственно в политической жизни региона, хотя, как правило, в преломленном виде. Тем самым конкурентная борьба принимает формы борьбы за «неэкономическую ренту», а институты власти становятся органичными участниками экономического процесса, который приобретает экономикополитический характер. Более того, хозяйственные и политические структуры в регионах откровенно тяготеют друг к другу, дистанция между ними оказывается минимальной, и институты власти не могут оставаться ни пассивным наблюдателем, ни нейтральной стороной в разворачивающемся перераспределительном конфликте. Администрация субъекта Федерации, какие бы политические устремления ни были присущи руководителям, неизбежно вынуждена балансировать между различными группировками, имея, однако, и собственный вектор хозяйственно-политических интересов.

Следование в фарватере интересов тех или иных влиятельных групп обуславливает весьма различные результаты той или иной политики данной администрации. В то же время необходимость опоры на группы, влиятельные именно в данном регионе, сужает спектр тех возможностей и альтернатив, из которых может выбирать политик, находящийся у власти и желающий эту власть сохранить.

Правда, власти на практике довольно редко осознают стоящие перед ними проблемы как порождение перераспределительного конфликта. Для администрации существуют не перераспределительный конфликт, а конкретные предприятия, финансовые структуры, лobbисты, личные связи. Все это опосредуется конкретными политическими институтами местного, регионального или федерального уровней, что сокращает время для осмысления принимаемых решений, и решения стратегического характера подчас принимают форму очень простых и тактических, касающихся сиюминутных проблем. На самом же деле нарастает инерция экономической политики, которую в дальнейшем этой администрации будет все труднее и труднее сломать, т. е. для региональной администрации, как правило, не существует объективной логики принятия решений и сторонний наблюдатель нередко ошибается, когда непосредственно в ее действиях пытается искать строгую экономическую целесообразность (и тем более экономическую оптимальность, или эффективность, выраженную в

экономических категориях). А объективная логика действительно выстраивается лишь опосредованно, при анализе всей политики администрации, взятой как единое целое.

Эффективность и доходность. Теперь сделаем следующий шаг: поставим во главу угла проблему рыночной эффективности, разбив все предприятия на две группы – эффективные в данной экономической ситуации (т. е. приносящие доход) и неэффективные. Дальнейшее углубление анализа требует оценки их перспективной эффективности, что позволяет уточнить перспективы развития данной хозяйственной подсистемы.

В экономике любого региона всегда можно выделить, по крайней мере, два сектора. С одной стороны, сектор, объединяющий эффективные в рыночных условиях, конкурентоспособные (в том числе и на международном уровне) предприятия и производства. С другой – сектор неэффективного хозяйствования, предприятия которого в силу различных причин сами по себе не могут выжить в современной экономике и обречены или на постепенное сворачивание и ликвидацию, или на проведение коренных преобразований (перепрофилирование, смена аппарата управления, комплексная переподготовка персонала). Понятно, что хозяйственные агенты, относящиеся к первому сектору, способны приносить прибыль и привлекать капитал, в том числе и иностранный, без какой-либо государственной поддержки. Второй же сектор в условиях государственного невмешательства будет неуклонно сокращаться. Доминирование его в регионе позволяет характеризовать последний как заведомо депрессивный.

Соответственно можно обрисовать варианты экономической политики региональных властей.

Во-первых, администрация может положить в основу своей деятельности поддержание структурного статус-кво, т. е. способствовать сохранению традиционной структуры производства путем поддержки предприятий неэффективного сектора за счет перекачки ресурсов от эффективных производителей через региональную бюджетную систему, и соответствующим образом использовать выделяемые региону ассигнования из федерального бюджета. Есть по крайней мере две причины, определяющие проведение администрацией такого экономического курса. С одной стороны, предприятия неэффективного сектора зачастую имеют большее политическое влияние и пользуются большими симпатиями со стороны властей – ведь к этому сектору относятся многие предприятия, являвшиеся еще недавно предметом гордости отечественных промышленников (многие предприятия машиностроения, военно-промышленного комплекса). С другой – забота о неэффективном секторе объясняется стремлением к поддержанию достигнутого уровня занятости и социальной стабильности; в этом секторе, как правило, сосредоточены значительная часть трудовых ресурсов и немалая часть объектов социальной сферы. Во-вторых, администрация может явно или косвенно поддерживать эффективный сектор – при помощи проведения благоприятной бюджетной политики, мер в области приватизации, по стимулированию конкуренции в регионе и т. п.

Дополнит модель введение в нее третьего сектора – инфраструктуры (как социальной, так и производственной), развитие которой может стать предметом повышенного внимания местных властей, что объективно означает поддержку эффективного сектора.

Основными инструментами той или иной экономической политики или, иначе говоря, средствами разрешения перераспределительного конфликта являются бюджетное планирование, участие администрации в осуществлении институциональных изменений (прежде всего в приватизации), организационно-правовые мероприятия (лицензирование видов деятельности и т. д.), контроль за банковской активностью в регионе, а также привлечение ресурсов федерального бюджета.

Варианты разрешения перераспределительного конфликта зависят не только от позиции местных властей или способности предприятий того или иного сектора влиять на приня-

тие решений в области экономической политики. Немалое значение имеют также сам характер (или предмет) перераспределительного конфликта, принципиальная возможность его разрешения на локальном уровне. Например, в настоящее время в Якутии консервативное и неэффективное сельское хозяйство остается главным объектом республиканской экономической политики из-за доминирования в электорате сельского населения. На его поддержание тратится значительная часть средств, перераспределяемых из эффективного сектора. В результате разрешение конфликта на практике мало зависит от федеральных властей и возможно лишь в ходе борьбы внутри республиканской политической элиты.

То же можно сказать и о Ростовской области, где происходит быстрая рыночная переориентация хозяйственных отношений и депрессия в неэффективном секторе компенсируется быстрым ростом частного сектора (который в современных условиях заведомо является более эффективным). Кроме того, само географическое положение области делает ее весьма притягательной для инвесторов – здесь предполагается построить крупный порт, в котором весьма нуждается Россия после распада СССР. Местная администрация уделяет повышенное внимание развитию инфраструктуры, что увеличивает привлекательность области для потенциальных инвесторов, в том числе зарубежных.

А в Брянской области проблемы во многом замыкаются на федеральный уровень – здесь выиграет тот политик, который сумеет привлечь федеральные ресурсы на проведение конверсии оборонного сектора и устранение последствий чернобыльской аварии, так как при помощи одних только местных ресурсов практически невозможно обеспечить социально-политическую стабильность. В общем можно предположить, что политические колебания здесь зависят от конъюнктуры спроса на оборонную продукцию, которая производится в области (а субъекты спроса предельно ограничены Министерством обороны и внешним рынком), и возможности руководства администрации оказывать помощь конверсионным предприятиям. Данная гипотеза подтверждается трехкратной сменой главы администрации области на протяжении последних трех лет. Причина этого – доминирование в области предприятий ВПК, проблемы которых не могут быть решены в рамках локального перераспределительного конфликта. А глава администрации, естественно, рассматривается «оборонщиками» – наиболее влиятельными хозяйствующими субъектами – в качестве представителя их интересов на федеральном уровне, и неспособность его удовлетворительно справляться с этой своей «перераспределительно-посреднической» функцией делает смену руководства практически неизбежной.

Высокую зависимость разрешения внутренних проблем от поддержки на федеральном уровне демонстрирует и пример Калмыкии или, точнее, кажущиеся внешне неожиданными повороты в деятельности ее руководителя К. Илюмжинова. Избранный в апреле 1993 года на президентский пост под лозунгами укрепления исполнительной власти в противовес представительной и усиления экономической самостоятельности республики, ослабления ее зависимости от субвенций федерального бюджета, К. Илюмжинов в первый же период своей практической деятельности обратился к Правительству России за усилением «на первых порах» бюджетной поддержки Калмыкии. Не встретив понимания в федеральных органах исполнительной власти, он сделал резкий поворот в сторону Верховного Совета, когда обе ветви власти вступили в прямое столкновение. Однако победа в этом столкновении президентской стороны обусловила очередной резкий поворот руководителя Калмыкии – он принял шаги по «десуверенизации» республики и стал настойчиво демонстрировать свою лояльность федеральной исполнительной власти. Наконец, стремясь опередить возможное развитие событий на федеральном уровне или желая показать пример федеральным властям, К. Илюмжинов в августе 1995 года провел через послушный ему местный парламент решение о продлении полномочий президента Калмыкии до 2000 года.

Однако, несмотря на принципиальную важность для теоретического анализа выделения эффективного и неэффективного секторов и осмысления сквозь эту призму возможных вариантов экономической политики, данный подход не позволяет полностью описать ситуацию в том или ином регионе. Ведь эффективность или неэффективность хозяйствования может восприниматься администрацией региона лишь как данность. Эффективность не является, как правило, результатом лишь внутрирегиональных экономико-политических процессов.

В лучшем случае региональная администрация может помочь расположенному на ее территории предприятию в лоббировании его хозяйственных интересов на уровне федерального центра, а предприятие – оказать какую-то поддержку региону в области социальной сферы.

Вот почему для исследования хозяйственной практики, реального взаимодействия групп интересов и экономико-политических процессов в целом необходимо вычленить еще одно понятие – «высокодоходные сферы деятельности». Высокодоходные предприятия привлекают внимание как региональной администрации, так и руководителей остальных предприятий (в том числе федерального значения), функционирующих в данном регионе. Этот сектор хозяйствования в основном подконтролен местной администрации – или непосредственно, или косвенно, благодаря тому что администрация имеет возможность участвовать в распределении основных ресурсов, находящихся на данной территории.

К высокодоходным секторам можно отнести разработку природных ресурсов, металлургию (особенно цветную), банковское дело, распоряжение земельными ресурсами (прежде всего в городах и близлежащих к ним зонах), недвижимость (контроль за рынками, лицензирование соответствующей деятельности), торгово-посредническую деятельность (особенно возможность открытия сети магазинов с теми или иными монопольными правами в данном регионе), производство ряда товаров народного потребления, конкурентоспособных по сравнению с импортом и имеющих широкий рынок сбыта (в современных условиях это товары с низким коэффициентом эластичности по цене).

Для местных властей контроль над высокодоходным сектором является источником их власти, политической карьеры, способом личного обогащения или и тем и другим, вместе взятым. Для хозяйственных руководителей здесь может быть найден удобный способ осуществления реальной реструктуризации региональной экономики, перераспределения ресурсов, усиления частного сектора. Для частника – это путь вверх, обеспечивающий его рост, превращение в крупного предпринимателя. Для адаптировавшегося к рынку директора госпредприятия – это способ сформировать собственный капитал, постепенно уйти от связывающей его государственной (или полугосударственной) опеки и прибрать прибыльное дело к своим рукам.

Здесь перераспределительный конфликт находит практическое разрешение. Субъектами перераспределения, формирования нового частного капитала оказываются уже не предприятия с их все еще довольно размытыми границами собственности, а конкретные люди (деятели администрации, предприниматели, директора государственных предприятий, становящиеся предпринимателями), в чьих руках в результате сосредоточиваются крупные финансовые ресурсы.

Особенности региональной экономики и варианты экономической политики

Рассмотрим взаимосвязь комплекса проблем структурообразующих предприятий, эффективности и доходности, мотивов администрации и бизнеса. Все эти факторы существуют не сами по себе, и именно их взаимодействие формирует экономико-политическую

специфику каждого региона, позволяет оценивать его современное состояние и перспективы.

Здесь возможен ряд вариантов развития текущей ситуации в регионе.

Первый. Весьма типичной является ситуация, когда предприятия, по статусу и направленности лоббистской деятельности ориентированные на федеральный уровень, являются структурообразующими для данного региона и в основной своей массе неэффективными. В таком случае требования к администрации региона сводятся к необходимости их поддержки путем лоббирования на федеральном уровне (насколько это вообще зависит от администрации региона – отдельный вопрос), а также обеспечения правового и организационного «прикрытия» для формируемых директором этих предприятий смежных высокодоходных сфер деятельности. Иными словами, руководство неэффективных предприятий, с одной стороны, стремится поддержать их на плаву и для этого ищет «дешевых» денег у государства, а с другой – нередко концентрирует внимание на альтернативных видах хозяйственной деятельности, позволяющих присваивать высокий и устойчивый доход.

Администрация, в свою очередь, ожидает от этих предприятий мер по обеспечению относительной социальной стабильности, т. е. по недопущению массовых увольнений работников, поддержанию функционирования социальной сферы и т. д. Параллельно она может способствовать осуществлению реформ, поддерживая эффективные сектора хозяйства путем стимулирования развития инфраструктуры, привлечения внешнего капитала и иных методов.

Это довольно типичная картина для многих регионов. В качестве примера можно привести Ростовскую область, где, несмотря на перегруженность ее неэффективными машиностроительными производствами, складывается неплохой потенциал для роста, чему способствует и деятельность администрации.

Второй. Структурообразующие предприятия являются сильными и эффективными. Они, разумеется, не чужаются лоббирования в федеральных органах власти, но не нуждаются в особой поддержке своей деятельности со стороны региональной администрации. Это характерно для наиболее стабильных в экономико-политическом отношении регионов. В них администрация полностью сращивается с крупнейшими производителями и ориентирована в основном на обслуживание интересов последних, что способствует стабильности и ослаблению последствий экономического кризиса.

Наиболее типичным примером такого рода региона является Самарская область. Доминирующее положение в ней занимает АвтоВАЗ – крупнейший автомобилестроительный концерн. С ним связаны десятки (если не сотни) других предприятий, многие из которых расположены в этой же области. Здесь администрация находится в тесном контакте с руководством АвтоВАЗа, во многом зависит от него, и перспективы региональной стабильности непосредственно зависят от потенциальной конкурентоспособности этого предприятия.

Третий. Регион, в котором мало крупных предприятий. Доминирующее положение здесь занимают небольшие предприятия местного значения, в основном они не имеют прямого выхода на федеральный уровень. Здесь администрации региона принадлежит, как правило, действительно ведущая роль. Она может и должна координировать действия предприятий, обеспечивать условия поддержания их эффективности, создавать рыночную инфраструктуру и способствовать их росту – через соответствующие инвестиции в производство и в социальную инфраструктуру.

Такая ситуация характерна, например, для Орловской области. Доминирующим сектором здесь является сельское хозяйство, которое достаточно эффективно, конкурентно даже на мировом рынке, а потому имеет неплохие перспективы устойчивого роста. Задача главы администрации состоит в том, чтобы оградить регион от неэффективного вмешательства московского чиновничества, способствовать привлечению инвестиций (включая иностран-

ные), развивать инфраструктуру – как производственную, так и социальную, оказывать предприятиям помощь в выработке эффективных схем реализации производимой продукции.

Четвертый. Структурообразующие предприятия являются небольшими, политически слабыми, экономически неэффективными и имеют в основном локальное значение. Администрация обладает возможностью в полной мере контролировать расположенное на ее территории хозяйство, получая от этого политические (а в криминальных случаях и финансовые) дивиденды. Разумеется, такое хозяйство мало что может дать региону легально – ведь оно неэффективно, т. е. в основной своей массе создает отрицательную добавленную стоимость. Роль администрации здесь состоит прежде всего в организации и консолидации локального хозяйства, а оборотная сторона этой функции – представительство коллективных интересов предприятий региона на федеральном уровне. Тем самым администрация выступает коллективным лоббистом и коллективным организатором.

Находясь в такой ситуации, администрация нередко стремится максимально сконцентрировать в своих руках контроль над собственностью на объекты регионального хозяйства, стремясь найти пути наиболее эффективного использования ресурсов. Но тогда в мотивации руководства региона хозяйственная компонента должна доминировать над политической, т. е. преобладать ориентация на вовлеченность в предпринимательскую деятельность (что для действующего политика не может быть и не является вполне законным), а не стремление к политической карьере на федеральном уровне.

Пожалуй, наиболее типичным примером подобного региона является Калмыкия. Для нее характерны слабое развитие промышленности, наличие нефтяных ресурсов в основном низкого качества и производство продуктов животноводства (шерсти). Все эти виды хозяйствования организованы на локальном уровне, имеют слабые связи с потребителями своей продукции и нуждаются в поддержке своего президента. Руководство республики параллельно с явной лоббистской деятельностью в пользу республиканских предприятий активно ищет перспективные направления хозяйственной деятельности, будучи ориентированным на собственную вовлеченность в нее. На это нацелен и поиск внешних источников финансирования. Собственно, подобный замысел глава республики не скрывал с самого начала своей деятельности на посту президента. Одним из первых его указов был указ об объединении практически всех предприятий республики в единую «Корпорацию Калмыкия» во главе со своим первым министром, что противоречило как хозяйственному законодательству вообще, так и законодательству о приватизации в частности.

Пятый. Наличие разных по эффективности и потенциалу структурообразующих предприятий, ориентированных на федеральный уровень, причем то же относится и к предприятиям локального значения. Здесь у администрации широкое поле для маневра. Региональные власти могут либо не вмешиваться в экономическую деятельность, предоставляя ситуации развиваться самостоятельно, либо активно участвовать в хозяйственной жизни, ориентируясь на развитие преимущественно тех секторов регионального хозяйства, которые представляют наибольший интерес для администрации (губернатора) с экономической или политической точки зрения. Обычно в подобных регионах руководство администрации наиболее последовательно стремится сконцентрировать в своих руках контроль за такими сферами деятельности, как банки, строительство и торговля недвижимостью, распределение земельных участков.

Основными функциями регионального руководства здесь являются, во-первых, лоббирование в федеральных органах власти проектов, в которых оно максимально политически заинтересовано; во-вторых, участие в перераспределении собственности на территории данного региона. Разумеется, определенную роль играет и поддержка структурообразую-

щих предприятий в институтах федеральной власти, но она не столь критична для самой администрации, как, например, в первом случае.

Типичным примером подобной ситуации является Ярославская область, где расположен достаточно сложный комплекс предприятий, имеющих различные перспективы выживания в условиях рыночной конкуренции. Одновременно немалые возможности с точки зрения доходности демонстрируют различные виды локального бизнеса. Администрация достаточно жестко контролирует ситуацию в регионе и, выбрав приоритетные для себя направления хозяйственной активности, в основном концентрирует деятельность на их реализации как в рамках региона, так и на федеральном уровне, оказывая поддержку соответствующим проектам.

Шестой. Наличие сильных и неэффективных структурообразующих предприятий как федерального, так и локального уровня. Это исключительно сложная ситуация для любой администрации. Неэффективные предприятия в таком случае нередко образуют единое лобби на всех уровнях. У администрации практически нет возможностей реализовывать собственный курс, даже если он у нее имеется. От региональных властей требуется прежде всего поддержка лоббирования в интересах неэффективных предприятий региона в федеральных институтах власти. В противном случае руководству администрации удержать за собой свои посты является исключительно трудной, если не невозможной, задачей.

В подобной ситуации у администрации все-таки есть некоторые варианты экономической политики. Однако выбор того или иного зависит не столько от каких-то объективных экономических факторов, сколько от личности главы администрации, его воли и способности к самостоятельным и нетрадиционным решениям.

Альтернативными вариантами политики здесь могут быть простое и прямолинейное обслуживание требований лоббистов; политика раскола лоббистских групп, противопоставления их интересов с целью ослабления политической силы неэффективного сектора при параллельном стимулировании развития эффективных секторов; концентрация внимания на высокодоходных секторах хозяйства и привлечение неэффективных предприятий к организации функционирования альтернативных сфер деятельности.

Негативным примером подобного рода является Брянская область. С точки зрения практической политики ситуация в данном регионе представляется тупиковой, и без решительной переориентации политического курса, концентрации его на расколе лобби и поддержке (как политической, так и финансовой) отдельных перспективных направлений при масштабной реструктуризации хозяйства области последняя обречена на длительный застой, латентную или открытую социальную напряженность и частую смену губернаторов.

Примером позитивного политического курса в столь сложном регионе является Нижегородская область. Строго говоря, реальная ситуация в ней в исходный момент реформ существенно не отличалась от ситуации в Брянске. В области доминировал военно-промышленный комплекс, сельское хозяйство было неэффективным, да и удаленность от границ страны не способствовала появлению каких-то надежд на построение особой модели развития (такие модели чаще всего возникают все-таки в приграничных регионах). Тем не менее Б. Немцов смог добиться реальных изменений в экономике региона, осуществить трансформацию хозяйственных отношений на рыночных началах, что изменило общественно-политическую ситуацию в регионе, позволило сделать первые шаги по адаптации хозяйственных руководителей и населения к реальной рыночной экономике.

Вопросы последовательности регионального экономико-политического анализа

Обобщив вышеизложенное, можно сформулировать методические принципы и стадии анализа, позволяющие комплексно характеризовать экономическое положение региона, особенности осуществляемого его руководством курса, а также перспективы экономико-политического развития. Этот анализ должен включать следующие основные разделы.

1. Характеристика важнейших отраслей и предприятий, расположенных в регионе, классификация их в конечном счете по двух- или трехсекторной модели. Это дает возможность наметить общие ориентиры для оценки складывающегося в регионе баланса социально-экономических интересов. (Понятно, что экономическое доминирование неэффективного сектора будет обуславливать его немалый, хотя и не обязательно адекватно высокий, политический вес, с чем придется считаться администрации любой политической окраски.)

2. Выделение высокодоходных секторов и их реального места в системе политических и экономических приоритетов основных субъектов общественной (как экономической, так и политической) жизни в регионе, а также анализ мотиваций региональной администрации, основанный на понимании как путей ее прихода к власти, так и взаимоотношений с наиболее влиятельными хозяйственно-политическими группировками в регионе.

3. Изучение конкретных методов воздействия администрации на положение дел в регионе, механизмов взаимодействия экономических и политических субъектов. Для этого прежде всего нужно провести анализ бюджетной политики региональной администрации. Особое внимание здесь следует уделять таким вопросам, как:

– налоговая политика (уровень налоговых изъятий по отношению к производимому региональному продукту – аналогу ВВП). Имеется в виду характеристика экономической политики в регионе – как потенциально жесткой перераспределительной или либеральной;

– перераспределительные процессы, и прежде всего выделение основных реципиентов бюджетных ассигнований по линии регионального бюджета. Особым является вопрос, касающийся характеристики реципиентов средств федерального бюджета.

4. Оценка методов административного и правового регулирования экономической деятельности со стороны региональных органов власти. Здесь имеются в виду лицензирование видов деятельности, влияние администрации на положение дел на рынке земли и недвижимости (мера вмешательства в эти процессы), общая характеристика нормотворческой деятельности в регионе, взаимоотношения институтов власти (представительной и исполнительной). Особого внимания требует анализ институциональных реформ, и прежде всего характеристика хода приватизации, а также воздействия администрации на формы, масштабы и направленность этого процесса.

5. Анализ банковского сектора и его зависимости от местной администрации, что относится к деятельности как расположенных в данном регионе коммерческих банков, так и соответствующих территориальных управлений Центрального банка России. В этом отношении администрации различных регионов страны демонстрируют далеко не одинаковые возможности контроля за перераспределением кредитных ресурсов.

6. Изучение истории социально-политической борьбы в регионе на протяжении последних четырех лет. Характеристика основных этапов борьбы за власть с точки зрения смены руководства региона или изменения его экономико-политических приоритетов. Выявление сфер деятельности, которые местная администрация хотела бы держать под своим контролем.

7. Заключительным этапом подобного комплексного исследования должны стать характеристика влиятельных региональных социально-экономических группировок, их

интересов, механизмов их реального воздействия на систему принятия решений и возможностей их участия в определении направленности экономической политики в краткосрочной и долгосрочной перспективе; выявление зависимости администрации от этих групп интересов.

* * *

В рамках данной работы мы предприняли попытку решения двух групп задач. Первая – выделить в обобщенном виде наиболее существенные факторы и тенденции взаимодействия экономических и политических процессов в регионе, а также провести определенную типизацию возникающих здесь явлений. Вторая – предложить методологию (логику и последовательность) анализа крупных региональных хозяйственно-политических систем (субъектов Российской Федерации), которая позволила бы выявить существенные особенности и тенденции развития того или иного конкретного региона России в условиях глубокой посткоммунистической трансформации. Впрочем, по нашему мнению, описанная методология применима не только к процессам, характерным для посткоммунистического развития, но и к более широкому спектру процессов.

Дальнейшими направлениями данного исследования могли бы быть углубление теоретического анализа, более конкретное и подробное описание рассмотренных нами выше вариантов экономико-политических взаимоотношений на региональном уровне, а также моделирование этих процессов на основе современных экономико-математических методов, чему способствует применение двух- трехсекторной модели.

Предметом особого внимания может быть и противоречие между отраслевым и региональным лобби на уровне федеральной власти. Мы лишь вскользь затронули этот вопрос, поскольку до последнего времени он не возникал в полной мере на экономико-политической сцене. Однако конфликт между отраслевым и региональным лоббизмом будет в обозримом будущем нарастать.

И наконец, не следует упускать из виду проблему конкуренции между регионами за привлечение инвестиций путем создания благоприятного политического и экономического климата. Пока в условиях общего экономического кризиса и высокой степени детерминированности политических решений экономической ситуацией в регионах рамки политического маневра для региональных властей остаются довольно ограниченными. Однако при поступательном движении России в направлении к рыночной демократии и перед предпринимателями, и перед инвесторами неизбежно встанут вопросы оценки сравнительных преимуществ инвестирования в тот или иной регион. И здесь на первый план выходит весь комплекс экономико-политических факторов – от общей социальной стабильности до уровня местного налогообложения.

Тенденции развития российского регионализма⁶⁶

Современное состояние проблемы регионализма в России, уровень конфликтности и острота возникающих здесь проблем являются результатом взаимодействия сложного клубка факторов, сформировавшихся на различных этапах существования СССР и России. Советская концепция и практика государственного строительства, какой она являлась на протяжении примерно пятидесяти лет относительно стабильного существования коммунистического режима, экономико-политические изменения позднесоциалистической фазы – перестройки, а также, разумеется, особенности развития страны как федеративного образования в условиях начатых в 1992 году радикальных реформ – все это оказало значительное и неоднозначное воздействие на состояние исследуемой нами проблемы.

Важность исследования региональной проблематики, с одной стороны, и общих экономико-политических процессов – с другой, достаточно очевидна. На уровне субъектов Федерации формируется значительный сегмент того сложного клубка противоречий, в котором переплетены различные интересы. Субъекты Российской Федерации являются административно-политическими образованиями, в их рамках как раз и происходит основной процесс реализации концепций реформы, согласование интересов субъектов хозяйственно-политической жизни.

Проблема в немалой мере осложняется наличием «негативного опыта» федерализма, т. е. длительного существования квазифедеральной системы, которая в немалой мере способствовала дискредитации федералистской идеи как таковой. Так, например, абсолютно не проработаны такие важнейшие проблемы, как связь федерализма и демократии, федерализма и экономической эффективности, вопросы конкуренции между субъектами Федерации за привлечение мобильных экономических ресурсов и др.

Однако остается открытым вопрос: возможно ли и целесообразно ли рассмотрение региона как объекта самостоятельного политико-экономического анализа? Мы отвечаем на этот вопрос положительно, и тому имеется несколько вполне очевидных причин. Во-первых, российские регионы являются субъектами федеративного образования и, следовательно, сами несут черты государственности. Во-вторых, российский регион выступает субъектом и участником конституционно-правового процесса, обладая собственной конституцией (или уставом). В-третьих, региону как субъекту Федерации предоставлены достаточно широкие хозяйственные и политические права, среди которых особенно важны проведение самостоятельной налоговой политики и право контроля за эксплуатацией расположенных на данной территории природных ресурсов. В-четвертых, российский регион, как показал прецедент Татарии, а затем и ряда других российских республик и областей, может оказываться партнером на переговорах с федеральным правительством и даже участником соглашения с последним. Наконец, в-пятых, регионы имеют весьма широкие права в области организации хозяйственной деятельности, и прежде всего в области лицензирования и приватизации.

С учетом сказанного понятна и ключевая роль региона в практическом осуществлении экономической реформы. Это, собственно, мы и наблюдаем, сравнивая, например, последовательные рыночные реформы в Нижнем Новгороде или Санкт-Петербурге с «заповедниками коммунизма» в Ульяновской области. Подобная дифференциация отчасти связана с гигантскими масштабами страны и в этом смысле неизбежна. Но еще в большей мере (как свидетельствует опыт Нижнего Новгорода и Ульяновска) она является результатом отсутствия общественного консенсуса в стране относительно не только механизмов ее трансформации, но даже и ее общего направления. В конечном же счете региональная политика в

⁶⁶ Опубликовано в: Проблемы комплексного регионального развития России. М.: СОПС, 1996.

каждом отдельном случае является результатом определенной композиции сложившихся на определенный момент времени групп давления.

Проблемы методологии

Приступая к экономико-политическому анализу конкретного российского региона, прежде всего приходится сталкиваться с отсутствием методологической базы исследования, адекватной сложности стоящих задач. Традиционной системе показателей социально-экономического развития региона присущи две специфические черты. Это, с одной стороны, привязанность ее (системы) к стабильной экономико-политической ситуации без кризисов и потрясений, с другой – крайний экономизм используемых показателей, отсутствие должной увязки используемых индикаторов с проблемами социального и особенно политического характера. Последний упрек может показаться особенно странным – ведь речь идет об индикаторах преимущественно экономической (или социально-экономической) жизни. Но опыт свидетельствует, что адекватная оценка экономических процессов вообще и в условиях глубоких общественных сдвигов в особенности не может быть дана на основе чисто экономических показателей и требует специального исследования политических и социальных явлений – композиции общественных сил, групп интересов, характера взаимодействия экономических и политических субъектов и многого другого.

Доминирование экономизма (или экономического технократизма) в социально-экономическом анализе находило наиболее яркое воплощение в абсолютном господстве балансового метода в большинстве исследований, посвященных характеристике современного состояния и прогнозированию развития регионов. Исследователи обычно исходили из того, что набор допустимых альтернатив развития каждого региона описывается с помощью легко формализуемых условий балансового типа (производства и распределения продукции, основного капитала, инвестиций, трудовых и природных ресурсов, торгового и платежного баланса и т. д.)⁶⁷. Допустимые варианты развития в этом случае предполагают сохранение балансовых соотношений, удовлетворяющих условиям соответствия возможностей и потребностей, наличных и используемых ресурсов, т. е. задача сводится к выбору из набора равновесных альтернативных вариантов⁶⁸. Однако здесь опять возникает аргумент общесистемной нестабильности. Оптимизационный балансовый метод понятен и эффективен для стабильных экономик, но не подходит ни для периода глубокого кризиса, ни для периода скачкообразного роста (бума), когда исследователь не обладает основанным на экстраполяции знанием реального тренда экономического развития, а динамика отличается принципиальной непропорциональностью.

Словом, традиционный набор экономико-статистических показателей плохо приспособлен к описанию положения дел в условиях глубокого социально-экономического кризиса, имеющего к тому же общесистемный характер. Показатели национального дохода и регионального продукта, объемные показатели выпуска продукции по отраслям и предприятиям – как валовые, так и удельные, фондо-оснащенность, динамика занятости, бюджетная и социальная статистика и тому подобные индикаторы в лучшем случае способны дать

⁶⁷ См.: Гранберг А.Г., Рубинштейн А.Г. Межрегиональные модели мировой экономики с механизмом выбора альтернатив развития. Новосибирск: ИЭиОПП, 1982. С. 4. Разумеется, названная брошюра является не более чем характерным примером доминирования балансового метода. Аналогичные положения можно найти практически в любой работе советского периода, посвященной проблемам территориального планирования.

⁶⁸ Собственно, первая последовательная и аргументированная критика абсолютизации роли балансового подхода содержалась в работах ряда видных российских экономистов 1920-х годов (см., например: Вайнштейн Альб. Л. К критике пятилетнего перспективного плана развертывания народного хозяйства // Экономическое обозрение. 1927. № 7. С. 15; Макаров Н.П. Некоторые очередные вопросы методологии составления перспективных планов по сельскому хозяйству // Пути сельского хозяйства. 1927. № 2. С. 44).

формальную картину ситуации, на основании которой практически невозможно делать оценочные выводы. Ведь ни спад, ни его объемы, ни безработица, ни иные индикаторы не свидетельствуют сами по себе о позитивном или негативном развитии событий, поскольку структурный кризис системы требует спада и безработицы. Однако факт необходимости этих явлений, в свою очередь, не обуславливает вывод о благоприятном (или неблагоприятном) воздействии этих феноменов на текущую социально-экономическую и политическую ситуацию, а уж тем более о ее среднесрочных перспективах.

Рассуждения об ограниченности экономико-статистического подхода будут неполными, если не добавить к приведенным аргументам еще один, чисто практического свойства. Современная статистическая база в России является довольно слабой и сама по себе плохо отражает реальное положение дел, что, впрочем, в немалой мере также объясняется обстановкой общесистемного кризиса и особенностями трансформационного процесса.

Итак, опыт изучения региональной экономики последних нескольких лет свидетельствует о необходимости дополнить традиционный экономико-статистический анализ методами, позволяющими исследовать экономические, социальные и политические процессы в их совокупности и взаимодействии, что только и позволит давать адекватные оценки перспектив развития данного конкретного региона. Следовательно, нужна отработка индикаторов (или показателей), способных адекватно характеризовать это развитие. Причем дело здесь не в формальной полноте характеристик, описывающих данный регион, а в способности исследователя выделить все наиболее существенные факторы развития и определить на этой базе перспективы.

Развитие этой темы требует введения в анализ понятия «интересы». Это ключевое понятие для характеристики тенденций развития региона, причем оно требует значительной трансформации всей системы регионального экономического анализа. Его применение предполагает выявление и изучение субъектов различных интересов (экономических и политических), анализ их объективного положения и перспектив, направлений формирования и трансформации групп интересов. Этими субъектами являются и регион как таковой, и федеральный центр, и сами по себе различные институты власти, предприятия, политические организации и т. д. И именно этот срез проблемы до сих пор находится вне поля специального внимания практически всех экономистов, исследующих региональную проблематику.

Российский федерализм как экономико-политическое явление: традиции

Вряд ли нуждается в специальном обосновании тезис, что советской хозяйственной системе на всех фазах ее существования был присущ исключительный централизм постановки и принятия решений по стратегическим (а зачастую и по тактическим) вопросам. Другой чертой советского хозяйственно-политического режима являлся патернализм организации производственных отношений, что можно рассматривать как оборотную сторону первого⁶⁹.

Как это сказывалось на реальных взаимоотношениях по линии федеральный (союзный) центр – регионы? Центр в качестве своей официальной цели на протяжении десятилетий советской власти провозглашал преодоление межрегиональных различий, что, впрочем, является понятной целью региональной политики практически любого государства.

⁶⁹ Сопоставляя советскую систему с ее противоположностью – неоклассической моделью, теоретически отрицающей государственное вмешательство в хозяйственную жизнь, можно утверждать, что последняя на практике характеризовалась гораздо большими отступлениями от принципов «чистого» либерализма по сравнению с уступками советской модели рыночным отношениям. Другое дело, что сам централизм несколько отличался здесь от того, как он описывался в стандартных советских учебниках.

На практике же происходило лишь углубление дифференциации, хотя властям и удавалось бороться с кричащей отсталостью отдельных республик СССР⁷⁰. Однако различия оставались настолько существенными, что отдельные субъекты бывшего Союза при малейшем ослаблении власти КПСС немедленно обнаружили принципиально разное понимание желательной для них социально-экономической системы (от либеральной западной до некоммунистического тоталитаризма). На этой почве уже с началом радикальных реформ произошло резкое усиление альтернативности политических схем деятельности различных правительств республиканского и регионального ранга.

Среди других факторов, которые так или иначе определяют неизбежность дифференциации политики в региональном разрезе, можно выделить следующие.

Во-первых, все это является логическим следствием двуединого процесса ослабления централизма в отечественном народном хозяйстве. С одной стороны, в условиях глубокого экономического кризиса происходит естественное усиление регионального сепаратизма, когда различные регионы, не надеясь более на федеральный центр, пытаются выжить самостоятельно. С другой стороны, происходит естественный процесс федерализации огромного унитарного государства, которое не может более управляться на универсальных централистских (унитаристских) принципах.

Во-вторых, в условиях кризиса и системной экономикополитической трансформации в регионах происходит усиление роли субъективного фактора как такового, т. е. усиление позиций главы исполнительной власти – губернатора, концентрирующего в своих руках основные рычаги влияния.

В-третьих, объективная ситуация в регионе (прежде всего отраслевая структура и перспективы ее трансформации) также оказывают серьезное воздействие на политико-экономическую ситуацию по линии центр – регионы и внутри самого региона. А сама эта ситуация становится все более различной по регионам по мере продвижения вперед процессов социально-экономической трансформации. Региональные особенности играют достаточно заметную роль, также обуславливая необходимость усиления автономного (или федеративного) начала в организации народного хозяйства страны.

Объявление о курсе радикальных экономических реформ было сделано на фоне неблагоприятных для российской государственности процессов, протекавших на региональном и межрегиональном уровнях. Во второй половине 1991 года общая экономико-политическая ситуация была настолько напряженной, что одним из ключевых вопросов дискуссий был распад России вслед за распадом Союза ССР.

Регионализация экономической и политической жизни России выступала как сложная, многоплановая проблема. С самого начала она содержала два компонента. С одной стороны, по мере продвижения реформ неизбежна была трансформация России из формальной федерации, какой она являлась в советское время, в федерацию реальную, состоящую из сильных и самостоятельных субъектов, без чего невозможно было бы формирование режима рыночной демократии в стране, отличающейся огромными масштабами и разнообразием национальных и географических условий. С другой стороны, процессы регионализации России, как они наметились в 1991 году, имели отчетливо выраженный сепаратистский оттенок и во многом определялись начавшимся экономическим кризисом и острой политической борьбой сперва в СССР, а затем и в Российской Федерации.

В связи с этим можно выделить комплекс экономических и политических причин, определяющих композицию общественно-экономических сил в регионе вообще и регио-

⁷⁰ См.: Дмитриева О.Г. Региональная политика и региональная структура в СССР. Л.: Изд-во Ленингр. фин. – экон. ин-та, 1990. С. 4, 9.

нальный сепаратизм в особенности. Их преодоление выступало одновременно и фактором преодоления центробежных тенденций, формирования нормальной федерации.

Среди этих причин выделяются следующие.

Во-первых, сам экономический кризис и неспособность федерального правительства при помощи традиционных перераспределительных рычагов обеспечить регионы необходимыми ресурсами производственного и потребительского назначения. Выживание (в буквальном смысле этого слова) становилось первоочередной задачей местных властей, и они решали ее вполне естественным в такой ситуации способом – переводом под свой контроль находящихся на данной территории материальных и природных ресурсов. Отсюда, собственно, и вырос феномен «местного вождя». Раз центр не способен справиться с задачами перераспределения, регионы вынуждены были брать решение этих задач на себя. Причем в ряде случаев ситуация приобретала далеко не локальный характер, когда региональные власти требовали перевода под свой контроль добываемых угля, нефти, алмазов. Не менее важным феноменом было стремление местных властей поставить под свой контроль ситуацию на региональном рынке, ограничив доступ других покупателей, в результате чего к концу 1991 года российское экономическое пространство оказалось разорванным – области, края и республики в составе РСФСР пытались установить на своих границах контроль, близкий к таможенному.

Во-вторых, на формирование регионального сепаратизма оказывала влияние острая борьба, которая велась сначала между государственными органами (СССР и РСФСР), а затем между российскими институтами власти. Участники этой борьбы нередко апеллировали к региональным властям, обещая им значительное расширение полномочий в обмен на политическую поддержку. В частности, во многом именно этими соображениями был обусловлен известный призыв Б.Н. Ельцина к регионам летом 1991 года брать «столько прав, сколько сможете проглотить».

В-третьих, многие проблемы порождались самим характером выделения субъектов Российской Федерации (по национальному признаку и чисто российских) и неравенством прав субъектов в пользу первых. Это вело к появлению сильной национальной компоненты сепаратизма в одном случае (в автономных республиках РСФСР) и к стремлению других регионов расширить свои права и уравнивать себя с национальными регионами.

Наконец, в-четвертых, сказывались и трудности начального этапа радикальных экономических реформ. Причем действие этого фактора находило двоякое проявление. С одной стороны, некоторые регионы пошли на откровенное торможение реформ – сохранение государственного регулирования цен, прямое вмешательство в деятельность хозяйственных агентов, ограничение свободы торговли и т. д. С другой стороны, наблюдались попытки смягчить трудности начального этапа реформ в русле рыночных отношений, однако принимавшиеся в этой связи решения фактически подрывали единство экономического пространства России.

Впрочем, по мере продвижения экономических реформ острота многих региональных проблем ослабевала. В 1993 году она уже поддерживалась во многом чисто политическими факторами противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти на федеральном уровне.

Прежде всего либерализация цен и связанное с этим преодоление товарного дефицита диаметрально изменили характер проблем функционирования региональных рынков. Главной задачей стал поиск покупателей производимой продукции, и контроль за рынком со стороны местной администрации потерял в этом отношении всякий смысл.

Другим стягивающим регионы фактором стала денежная политика. С преодолением дефицита рубль стал если не полновесным, то уж во всяком случае притягательным платежным средством. В финансовых ресурсах вообще и в денежной наличности в частности нуж-

дались все, а они находились в руках федерального центра. Попытки же введения местных (или национальных) платежных средств, если где-то и были продекларированы, не были и не могли быть реализованы на практике (денежные же суррогаты последнего времени имеют преимущественно отраслевое происхождение).

К концу 1993 года Правительству РФ удалось более или менее унифицировать налоговую систему. Если до этого времени торг вокруг распределения налогов между федеральными и местными бюджетами был одной из наиболее болезненных точек во взаимоотношениях властей по вертикали, то теперь эта проблема оказалась в принципе решена. Регионы получили достаточно широкие возможности проведения собственной налоговой политики – от либеральной до предельно жесткой.

Наконец, с завершением острой борьбы между президентом и Верховным Советом, а также с принятием новой Конституции России появилась достаточно четкая в правовом и политическом смысле система распределения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации.

Регионализм и становление рыночной экономики

Стабилизация проблем по линии федеральный центр – регионы явно обозначилась уже в 1993 году, но наиболее последовательно этот процесс стал развиваться после принятия новой Конституции и выборов представительных органов власти России в декабре 1993 года. Несмотря на все сложности и противоречия, регионы России постепенно преодолели революционные (или сепаратистские) тенденции в своем развитии и перешли в орбиту относительно спокойного построения своих взаимоотношений с центром и друг с другом. Революционная волна постепенно сменяется эволюционным трендом. Выборы губернаторов дают шанс завершить этот процесс.

Помимо собственно конституционных рамок процесс адаптации отдельных «ищущих суверенитета» регионов протекал под воздействием местных хозяйственных элит, не заинтересованных более в ограничении рынка границами данного субъекта Федерации и ориентированных все более и более на широкие возможности всероссийского рынка. Разумеется, должно было пройти несколько лет, должны были начаться процессы приватизации, чтобы экономические агенты всерьез начали задумываться о рыночных факторах своего хозяйствования и проявлять соответствующую политическую активность, оказывая давление на органы власти в своих регионах. Отчасти этим и объясняется заметное возрастание гибкости позиции регионов, еще недавно жестко ориентированных на лозунги сепаратизма и в лучшем случае особого (фактически конфедеративного) статуса в составе Федерации.

В конкретной хозяйственно-политической практике центр и регионы искали и находили различные политические формы стягивания взаимных интересов. С одной стороны, это были прямые соглашения центра с отдельными субъектами Федерации. С другой стороны, свою роль играли и бюджетные перераспределения, без которых не могли обойтись многие регионы.

По мере стабилизации общей внутрифедеративной ситуации взаимоотношения центр – регионы постепенно трансформируются в объект для изучения конституционной экономики (constitutional economics), т. е. того раздела политической экономии, который изучает влияние правовой структуры на экономическое развитие. Здесь возникает, по крайней мере, три крупные группы вопросов. Во-первых, региональный лоббизм, его масштаб, формы и методы, институты и посредники, объекты, субъекты и предмет лоббизма. Во-вторых, соотношение роли и полномочий субъектов Федерации и органов федерального центра – этот вопрос регулируется в Конституции лишь в самом общем виде. Наконец, в-третьих, возможные перспективы трансформации Федерации в асимметричное образование с особыми пря-

мыми (двусторонними) договорами между федеральным центром и отдельными субъектами Федерации.

Одновременно с трансформацией ситуации по линии регион – центр происходил ряд важных экономико-политических процессов в самих регионах, способствующих стабилизации внутрифедеративных отношений.

В большинстве российских регионов наблюдалось явное сращивание хозяйственных и политических элит, причем процесс этот был подстегнут приватизацией и перераспределением отношений собственности. Сращивание элит имеет, безусловно, консервативный характер, поскольку в таком случае региональные политические и хозяйственные лидеры стремятся более к стабилизации ситуации, чем к проведению радикальных реформ. Но поскольку это сращивание произошло в результате изменений в самих региональных экономиках, которые уже получили значительный соответствующий импульс, стабилизация политической ситуации в регионах даже на условиях известного политического консерватизма может иметь благоприятные последствия с точки зрения закрепления достигнутого в рамках посткоммунистической трансформации страны. Не говоря уже о том, что политическая стабильность регионов в принципе благоприятна для реформаторской политики центральной власти, если только центральная власть действительно намерена проводить эту политику.

Можно наблюдать три стадии развития взаимоотношений бизнеса и политики, что особенно заметно в России на региональном уровне. Эти стадии зависят от уровня развития предпринимательской деятельности в регионе, равно как и от продвинутости региона по пути экономических и политических реформ. Перечислим эти фазы:

– во-первых, сильная зависимость бизнеса от региональной власти, что связано с достаточно слабым развитием бизнеса как такового. На этой фазе бизнес активно ищет контакты с представителями и лидерами политических структур, пытаясь таким путем воздействовать на формирование в регионе благоприятной для себя предпринимательской среды. Обычно в данном случае речь идет о не крупном бизнесе, не имеющем прямого выхода на соответствующие структуры местной администрации, а потому неспособном самостоятельно решать свои проблемы в институтах власти. Примером подобной организации бизнеса и уровня его интересов в настоящее время являются регионы Среднерусской провинции (например, Кировская область), в которых переплетается еще не сильная администрация с только становящимся на ноги предпринимательским классом;

– во-вторых, более развитые регионы, где бизнес уже нашел устойчивые ниши своего функционирования, стал вполне своим в институтах власти, имеет неплохие политические и экономические перспективы для роста и, можно сказать, доволен своим существованием. Этот бизнес, как правило, равнодушен к публичной политике. Свои проблемы, в основном не выходящие за региональный уровень, он научился решать сам. Борьба за власть его не интересует, так как чиновничество в основной массе вполне к нему расположено (и необязательно по причине взяточничества – возможны и другие, вполне честные инструменты). Такой предприниматель сторонится какого-либо участия в партиях и движениях, видя во всем этом лишь помеху для своей деятельности. К числу таких регионов можно отнести, например, Нижний Новгород с его многопрофильным производством, продвинутой и устойчивой администрацией;

– в-третьих, наиболее развитые (как правило, столичные) регионы, в которых предпринимательство уже перешагнуло границы экономической деятельности. Здесь интерес бизнеса уже выходит на национальные рамки и за них. Предпринимательство стремится к рычагам влияния не только на принятие тех или иных решений индивидуального характера, но к участию в формировании основных контуров экономической политики (налоговой, бюджетной, внешнеэкономической), а также влиянию на персональные назначения. В такой ситуации политизация бизнеса является практически неизбежной, причем зачастую это происхо-

дит в совершенно открытой форме. Этим отличается политическая жизнь Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга и ряда других крупнейших индустриальных центров.

Перспективы развития экономико-политических взаимоотношений между центром и регионами

Рассмотрим теперь вероятные направления развития взаимоотношений федеральный центр – регионы с точки зрения возможностей и механизмов осуществления государственной региональной политики. Здесь можно выделить четыре варианта проведения федеральным (общегосударственным) центром своего курса, нацеленного на обеспечение национальных структурных приоритетов⁷¹.

Во-первых, прямое директивное формирование экономической структуры из центра на основе решений высших органов власти. Такой подход был, разумеется, более всего характерен для Советского Союза и других стран с коммунистической экономикой. Но не только для них. В общем-то аналогично формировалась региональная структура экономики в Южной Корее. Диктаторские режимы, сменявшие в ней друг друга на протяжении нескольких десятилетий, уделяли повышенное внимание ускоренному индустриальному росту страны, пытаясь использовать в этих целях государственные планы – прямое вмешательство власти в выбор хозяйственных решений, и прежде всего в вопросы размещения новых фирм и даже перемещения уже функционирующих. В основе принимаемых решений лежали интересы и представления правящей группировки, а какой-либо механизм демократического согласования различных интересов отсутствовал.

Опыт показал неэффективность (во всяком случае с региональной точки зрения) подобного механизма осуществления региональной политики. Это было неэффективно не только с точки зрения организации функционирования традиционных отраслей народного хозяйства, но еще в большей мере – по отношению к новым, ориентированным на внедрение достижений научно-технической революции. Более того, несмотря на все эти меры, сохранялись централистские тенденции в организации промышленности, т. е. промышленные предприятия так или иначе обходили барьеры и стремились остаться или вновь возникнуть в зоне мегаполиса. Аналогичные тенденции можно проследить и на примере СССР.

Во-вторых, использование в тех же целях принадлежащего государству производства, т. е. размещение госпредприятий не по критерию экономической эффективности, а для выравнивания уровня социально-экономического развития отдельных регионов. Так развивались события, например, в Бразилии или в Советском Союзе.

Однако так происходили события лишь в теории. На практике же решения о размещении государственной промышленности принимались под сильным воздействием субъективного фактора – воззрений политических деятелей, с одной стороны, и давления отраслевых и региональных лоббистских группировок – с другой. В результате ни о каком рациональном размещении отраслей хозяйства не могло быть и речи, хотя определенные социальные задачи здесь решать все-таки удавалось – в отсталых районах появлялись новые предприятия и отрасли. Другое дело, что зачастую некомплексное (в социально-экономическом смысле) развитие осваиваемых регионов порождало множество новых социальных и производственных проблем.

В-третьих, достаточно хорошо известен японский механизм решения региональных проблем. Он основан на централизованной процедуре выбора национальных приоритетов и государственного регулирования соответствующих решений предпринимателей, намерева-

⁷¹ Более подробно см.: Markusen A. The Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries. Washington, DC: The World Bank, 1994.

ющихся размещать новые производства или переносить старые. Здесь используется достаточно развитая система стимулов – прежде всего через налоги. Более того, поскольку регионы сами заинтересованы в привлечении производства для решения социальных проблем (прежде всего сокращения безработицы), префектуры вступают в своеобразную конкуренцию друг с другом, стараясь создать более благоприятные условия для бизнеса. Однако и здесь, как показывают исследования, региональная экономика не ориентирована на максимизацию экономической эффективности. Слишком велико вмешательство власти, причем как исполнительной, так и законодательной. Через депутатов парламента и правительственных чиновников осуществляется практически неприкрытый процесс лоббирования принятия тех или иных решений со стороны влиятельных хозяйственных групп. Они стремятся обеспечить проведение таких правительственных решений, которые соответствовали бы их достаточно

корыстным интересам. Принятие политических решений вообще, а в региональной политике в особенности является здесь не более чем равнодействующей активности различных групп давления.

В-четвертых, возможно и развитие региональных структур без какой-то специальной, формализованной экономической политики. Примерно так обстоят дела в США. Экономические решения принимаются прежде всего в результате конкуренции, причем конкуренции двоякого рода – между предприятиями за производство лучшей продукции или услуг и между штатами за созданием более благоприятных экономических условий для предпринимательства.

Последнее особенно важно: штаты располагают широкими правами в области налогового и иного хозяйственного законодательства, что делает конкуренцию между ними не просто теоретически мыслимой, но практически реальной. Причем конкуренция не ограничивается только уровнем штата.

На основе подобной экономической политики действительно удастся обеспечить не только относительно устойчивый экономический рост, но и рассредоточение высокоразвитых индустриальных центров по территории страны. Это способствует реальному выравниванию уровней развития регионов без нивелирования естественных различий между ними.

Как же приложим этот опыт к исследуемым нами вопросам политической экономии российского регионализма?

Прежде всего вновь подчеркнем, что для Советского Союза наиболее характерными типами взаимоотношений по линии центр – регионы были первый и (или) второй, т. е. региональную политику определял по преимуществу федеральный центр (точнее, высшее руководство коммунистической партии), и в этом своем выборе вожди ориентировались преимущественно на собственные представления об эффективности пространственного размещения производства. Вместе с тем значительную и все более усиливающуюся роль играли мощные группы давления, вполне сложившиеся в СССР в послевоенный период и работавшие преимущественно на реализацию своих корпоративных интересов под флагом интересов «общенародных». Словом, совмещенный опыт Южной Кореи и Бразилии времен военных диктатур как нельзя более точно описывал соответствующую ситуацию в Советском Союзе.

В настоящее время в России в этой области происходят определенные изменения. Практически исключена возможность прямолинейной административно-централистской политики по отношению к регионам. Независимо от характера политического режима в России (будет ли он демократическим или нет) центр политической власти теперь представляет и в обозримом будущем будет представлять собой баланс сил между различными группами интересов, в том числе и интересов региональных. Хотя наиболее отчетливо это будет проявляться при сохранении демократического режима.

Вместе с тем пока маловероятен и чисто рыночный механизм формирования региональной стратегии. Для этого в России нет еще достаточно развитой политической и экономической инфраструктуры. Подобный вариант требует развития конкуренции как между производителями, так и между регионами, что пока не вполне просматривается среди экономико-политических реалий. Местные власти в основной своей массе пока довольно слабы, чтобы активно проводить самостоятельную (хотя и не противоречащую федеральной в корне) социально-экономическую политику. Хотя определенные действия, за которыми просматриваются попытки отработки альтернативных социально-экономических и политических моделей, уже осуществляются в российской экономико-политической практике.

Однако экономический вес федерального центра, его бюджетно-перераспределительная мощь вряд ли дадут возможность регионам диверсифицироваться уж очень сильно, особенно если удастся обеспечить макроэкономическую стабилизацию в стране. Другое дело, что политически сильные регионы будут искать, уже ищут и находят способы проведения собственной линии. Обстановка же общего экономического кризиса, ограничивая возможности действия перераспределительных механизмов, дает более широкие возможности регионам для собственного «экономико-политического творчества».

В настоящих условиях весьма велика вероятность формирования такой политики центра по отношению к регионам, когда она будет оставаться результатом взаимодействия различных групп интересов (преимущественно отраслевого характера). Политический же вес того или иного чисто регионального лобби пока невелик и вряд ли будет сильно расти в обозримом будущем. А региональный аспект деятельности отдельных (отраслевых) групп интересов вполне реален и хорошо заметен. И это сохранится при любой форме политического режима. Разница будет, правда, состоять в вопросе о том, в формах и рамках каких политических и правовых институтов будет формироваться и осуществляться эта политика (через законодателей, через исполнительную власть, через генералитет и т. д.).

Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах⁷²

Обеспечение условий для устойчивого экономического роста является центральной задачей второго этапа посткоммунистической трансформации, – этапа, следующего за макроэкономической стабилизацией. Макроэкономическая стабильность – лишь одна из предпосылок устойчивого роста. Экономический рост выступает результирующей сложной композиции факторов, к тому же исключительно индивидуализированных применительно к данной стране и в данное время. Среди них наличие природных ресурсов, адекватность экономической политики, общеполитическая ситуация.

Политические предпосылки вслед за макроэкономической стабильностью составляют фундамент экономического роста. Это тем более важно в государстве, преодолевающим тоталитарное прошлое, для которого было характерно отсутствие базовых институтов рыночной экономики, и прежде всего института частной собственности. Без обеспечения безопасности личности, стабильности «правил игры», гарантий прав собственности (причем не только декларируемых, но и практически реализуемых) экономическая политика как таковая не может достичь желаемых целей. Обеспеченность природными ресурсами вообще может выступать негативным фактором для стран, относящихся к нарождающимся рынкам⁷³.

В странах с развивающейся рыночной экономикой значение политических факторов оказывается решающим. Именно в этой сфере сосредотачиваются наиболее существенные риски для инвесторов, и именно эти риски в наименьшей мере поддаются общепринятым методам анализа. То, что является естественным для стран с устойчивыми традициями и с устойчивой кредитной историей (понимаемой как не только финансовая, но и политическая репутация) и практически не принимается во внимание инвесторами, остается главным вопросом для новых рыночных экономик. Но очевидно, что именно такие риски (потеря имущества, опасность для жизни, здоровья и т. п.) первичны по отношению к рискам, связанным с экономической конъюнктурой (колебания спроса, цен на факторы производства и т. п.).

О том, что политические риски⁷⁴ являются доминирующими, свидетельствует сама практика инвестиционной активности в мире после краха коммунизма. Иными словами, инвестиционная привлекательность (и соответственно возможности роста) государств, где действует чрезвычайно жесткое государственное регулирование (экологическое, социальное и др.), где существуют экзотические ограничения типа гендерных и расовых квот, не говоря уже о высоких налогах, оказывается выше, чем стран с либеральной налоговой системой, минимальными формальными препятствиями для открытия бизнеса, но слабыми гарантиями неприкосновенности личности и собственности.

⁷² Опубликовано в: Вопросы экономики. 2001. № 11. (В соавторстве с К.Э. Яновским.)

⁷³ См.: *Gylfason I, Zoega G. Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. L.: CEPR, 2001. Географическое положение можно рассматривать как один из аспектов природных ресурсов, что тем более важно применительно к России, где регионы существенно различаются именно по этому параметру. Анализируя данный фактор, нетрудно заметить, что субъекты Федерации, находящиеся объективно в наиболее благоприятном географическом положении, вовсе не обязательно оказываются наиболее успешными (см.: Россия и ВТО: мифы и реальность. М.: ЦЭФИР и «Клуб 2015», 2001).

⁷⁴ «Некоммерческие» системы (типа КНР) гораздо более привлекательны для инвесторов, чем Россия с ее достаточно либеральной экономической средой и возможностью получения высокой нормы прибыли в том числе благодаря низким политическим рискам. При этом важно отметить, что лежащие в основе китайских успехов инвестиции в малый семейный бизнес, создавшие заметный по емкости внутренний рынок, стали возможны лишь после прекращения массовых репрессий (т. е. на фоне замечательного по китайским меркам прогресса в сфере гарантий базовых прав). Этого прогресса, вероятно, должно хватить до достижения уровня 1–2 тыс. долл. ВВП на душу населения.

Однако вопрос не только и не столько в значимости политических факторов в развитии экономики. Другой стороной этой проблемы является характер экономико-политических взаимосвязей. Какой политический режим или хотя бы какие политические институты оказываются значимыми для экономического развития? Ответ на этот вопрос неочевиден. Пока тема соотношения политики (демократии) и экономики (роста) относится, скорее, к сфере идеологических предпочтений и уже потом становится предметом сколько-нибудь строгого анализа. Тем более экономико-политическая проблематика чрезвычайно актуальна для России последних пятнадцати лет. На протяжении всего этого периода продолжались (хотя и с разной степенью интенсивности) дискуссии о сравнительных преимуществах демократического и авторитарного путей формирования рыночной экономики. Здесь можно привести немало аргументов логического и исторического характера; соответствующая полемика все еще продолжается и вряд ли завершится в обозримом будущем.

В настоящей работе мы предпринимаем попытку количественной оценки значимости различных факторов, формирующих политическую и правовую среду хозяйственной деятельности. Понимая всю условность такого подхода, мы тем не менее считаем необходимым внести элементы формализации в исследование взаимосвязи между состоянием политических институтов и экономическим развитием. Хотя анализ ведется на основе региональной статистики (о причинах см. ниже), мы полагаем, что сделанные выводы приложимы и к ситуации в общероссийском масштабе.

Методологические проблемы

Перед исследователем экономико-политических взаимосвязей вообще и в посткоммунистической стране в особенности непременно встают две достаточно сложные методологические проблемы: во-первых, ограниченность временного горизонта, т. е. информации, доступной для построения обоснованных количественных моделей; во-вторых, принципиальная сложность количественной оценки политических процессов.

Для разрешения первой проблемы мы переводим анализ с национального на региональный уровень⁷⁵. Действительно, посткоммунистическая история России ограничена лишь десятью годами, причем только в четырех из них (включая текущий) зафиксирован экономический рост. Подобной информации недостаточно для выявления количественных закономерностей. Однако Россия – федеративное государство с широкими полномочиями составляющих ее субъектов. Региональные власти имеют возможность создавать существенно различающуюся среду экономической деятельности на своей территории. Разнообразие региональной практики делает задачу оценки влияния политических и правовых особенностей на экономическое развитие в регионе вполне осмысленной. Таким образом, теоретически мы имеем 89 моделей экономической политики с различными последствиями для экономического роста. Это уже значительная база для количественного анализа⁷⁶.

Разумеется, результаты такого анализа не следует абсолютизировать. Они условны, поскольку помимо политической практики властей данного региона существует и целый ряд объективных моментов, которые оказывают значимое влияние на развитие экономической ситуации. Ведь позитивная (или негативная) экономическая динамика может быть итогом развития политической ситуации на федеральном уровне в сочетании с некоторыми объек-

⁷⁵ Этот прием мы неоднократно использовали для изучения взаимосвязи политических и экономических процессов в посткоммунистической России (см.: Гамбарян М., Май В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа // Вопросы экономики. 1997. № 4; наст. издание: Т. 5. Кн. 1. С. 611–636).

⁷⁶ В нашем анализе используются данные не по всем 89 субъектам Российской Федерации. По понятным причинам из анализа исключены Чечня, а также Ингушетия и автономные округа, поскольку по ним отсутствует необходимый для нашего анализа набор данных (как экономической статистики, так и статистики политической и правовой).

тивными (например, технико-экономическими) особенностями региона безотносительно к политической практике его властей. Однако поскольку мы намерены не изучать специфические факторы политики администрации каждого отдельного субъекта Федерации, а выявлять устойчивые закономерности влияния политического процесса на экономику, такого рода условность представляется оправданной.

Второй методологической проблемой является сложность количественной оценки политической ситуации. Нельзя сказать, что показателей, которые могли бы описать политические процессы, слишком мало. Скорее, наоборот, их слишком много, однако большинство из них характеризуют очень узкие сферы политической и общественной жизни и к тому же могут очень широко интерпретироваться. Многие из показателей плохо сопоставимы в региональном разрезе. Наконец, в отличие от экономической статистики политические индикаторы не служат объектом сколько-нибудь централизованного учета и их получение требует взаимодействия с различными государственными или общественными организациями, которые ведут собственные базы данных. Последнее также ухудшает сопоставимость этих данных.

Сложность получения необходимой информации нередко побуждает исследователей строить анализ на основе экспертных оценок, характеризующих ситуацию в том или ином регионе (или в той или иной стране)⁷⁷. К достоинствам такого подхода можно отнести глубину спецификации правовых норм и политических процессов, практики реального функционирования институтов, да и сам факт апробирования подобных методик на протяжении длительного времени повышает достоверность проводимых исследований. Однако при всей несомненной ценности такого рода работ очевидна их ограниченность, связанная с субъективностью оценок.

Акцент на неформальных (неформализованных) экспертных оценках нередко приводит к грубым просчетам. Причем это относится к опросам как экспертов-аналитиков, так и предпринимателей, непосредственно вовлеченных в бизнес и потому вроде бы способных давать более реалистичные оценки проводимого курса⁷⁸. Естественно также, что эксперты не имеют равного представления о всех анализируемых объектах (странах, регионах), а потому возникают сомнения в сопоставимости получаемых данных. Для развивающихся или переходных экономик глубина подобных просчетов будет гораздо большей, нежели для стран со стабильной и развитой социально-экономической системой. Таким образом, мы вновь сталкиваемся с необходимостью выработки более строгой, более формальной методики оценки

⁷⁷ Наиболее известными исследованиями такого рода являются работы Heritage Foundation и CATO Institute, посвященные построению индексов экономической свободы (см., например: *Gwartney J., Lawson R., Block W* Economic Freedom of the World: 1975–1995. N.Y.: CATO Institute, 1996; *O'Driscoll-jr. G., Holmes K., Kirkpatrick M.* 2000 Index of Economic Freedom. Washington, DC: The Heritage Foundation, The Wall Street Journal, 2000), а также разного рода методики оценки инвестиционных рисков.

⁷⁸ Например, в индексе экономической свободы за 2000 год по категории «правовой порядок» Бирме (Мьянме) присвоен средний показатель, тогда как в этой стране не гарантируются и не выполняются элементарные правовые нормы, необходимые для стабильного ведения дел, – неприкосновенность личности, право на судебную защиту и даже само право на жизнь, а право частной собственности существенно ограничено произволом военных властей (см.: *O'Driscoll-jr. G., Holmes K., Kirkpatrick M.* 2000 Index of Economic Freedom). Вызывает сомнение в ряде случаев использование даже унифицированных опросов предпринимателей, в результате которых, по оценке ЕБРР, в Узбекистане (см.: *Transition Report 1999. Ten Years of Transition.* EBRD, 1999. P. 116–117) «качество госуправления» (quality of governance), включающее оценку препятствий бизнесу, правового порядка, преступности, макроэкономических показателей, выше, чем в Польше, Чехии, Литве и Словакии (что не снижает ценность подобных опросов, но требует более осторожной интерпретации их результатов). Если же под «правовым порядком» подразумевать низкий уровень уличной преступности или тем более уровень регистрируемой официально уличной преступности с поправкой на информационный фон (отражение, преувеличение или замалчивание фактов организованной или уличной преступной деятельности), то уровень правопорядка в авторитарных государствах может быть оценен достаточно высоко. Однако такой подход, будучи понятным (особенно когда речь идет о субъективных оценках людей, подверженных давлению коллективных мифов, предрассудков либо просто угрозе расправы за излишнюю откровенность), не может быть признан не только строгим, но даже сколько-нибудь приемлемым для оценки ситуации в большинстве стран мира.

политической и правовой ситуации в странах, относящихся к нарождающимся рынкам. В нашей работе мы используем доступные, а также более или менее сопоставимые индикаторы, которые могут быть измерены или оценены для субъектов Российской Федерации. Они включают два типа показателей: принимающие определенные абсолютные значения и логические переменные⁷⁹.

За последнее десятилетие выдвинут ряд предложений по формализованной количественной оценке функционирования институтов, влияющих на экономическое развитие страны (в том числе и с переходной экономикой). Скажем, при расчете «индекса экономической свободы» используются показатели отношения государственных расходов и доходов к ВВП⁸⁰. Как показатель степени огосударствления экономики многие исследователи используют налоговую нагрузку. Кроме того, как индикатор способности государства гарантировать исполнение контрактов может выступать доля наличных денег в денежной массе M2⁸¹. Важно, что все эти показатели носят синтетический характер, включают целый ряд неинституциональных составляющих, т. е. собственно экономических показателей, которые могут отражать и политические процессы.

Впрочем, в большинстве работ такого рода рассматривается формирование экономических институтов, тогда как перед нами стоит задача исследования экономико-политических взаимодействий. Поэтому для целей нашего анализа особый интерес представляет работа, на первый взгляд посвященная анализу достаточно частной проблемы: факторам, влияющим на действия властей по борьбе с неурожаем в различных штатах Индии. В модели Т. Весели и Р. Бургесса в качестве объясняемой переменной используются расходы бюджетов штатов на смягчение последствий неурожаев, а в качестве объясняющей – различные индикаторы общественно-политической ситуации, включая тиражи независимых газет⁸².

Однако перед нами стоит более серьезная задача – анализ политических факторов такого сложного феномена, как экономический рост. Нам еще предстоит выделить показатели, наиболее полно характеризующие политические (или, точнее, политико-правовые) процессы в стране и отдельных регионах. Речь, несомненно, должна идти о некотором наборе показателей. Не имеет смысла искать один универсальный показатель, описывающий политические процессы в их совокупности. Значение универсальных показателей оказывается на практике весьма ограниченным – или во времени, или в пространстве. Для отдельных стран и для отдельных периодов экономико-политического процесса могут быть найдены синтетические политические показатели, но с изменением ситуации в стране они перестают играть подобную роль⁸³. Поэтому целесообразно использование ряда показате-

⁷⁹ Логические переменные принимают в нашей работе три значения: «1» – при наличии определенного явления (института); «– 1» – при его отсутствии или наличии серьезных оснований приравнять отсутствие соответствующей информации к отсутствию самого института; «О» – при невозможности достоверно указать на наличие или отсутствие данного института в данном регионе.

⁸⁰ См.: O'Driscoll-jr. G., Holmes K., Kirkpatrick M. 2000 Index of Economic Freedom.

⁸¹ Доля наличных денег в M2, по мнению сторонников этого индикатора, отражает долю самоисполняющихся трансакций (например, покупка товара в магазине, билета в автобусе), тогда как показатель доли безналичных денег отражает роль «контрактно-интенсивных» трансакций (т. е. трансакций, подтвержденных письменным контрактом, который, как правило, предполагает безналичные расчеты через банки). Считается, что, чем выше доля «контрактно-интенсивных» трансакций, тем выше оценка хозяйствующими субъектами способности государства гарантировать выполнение контрактов (см.: Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. Contract-intensive Money: Contract Enforcement Property Rights and Economic Performance. Working Paper № 151. Colledge Park MD: IRIS, 1995).

⁸² См.: Besley I, Bergess R. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. Department of Economics, London School of Economics, 2000 (http://ysticerd.lse.ac.uk/dps/depdfs/Dedps2_8a.pdf).

⁸³ Так, на первом этапе посткоммунистических реформ показатель темпов инфляции является по сути своей синтетическим политическим индикатором, характеризующим баланс сил основных групп социально-политических интересов – инфляционистов и антиинфляционистов, выступая как показатель способности государства обеспечивать стабильность политических и экономических процессов, а также гарантировать права собственности. Особенно ярко это проявлялось в России, где первый этап посткоммунистической трансформации продолжался достаточно долго (1992–1999

лей для количественного анализа и характеристики политической ситуации в соотношении с экономическим развитием страны⁸⁴.

Одна переменная не в состоянии полностью формализовать понятие, которое представляет. Она не улавливает все нюансы его содержания, и ее использование может дать искаженное представление о реальных взаимосвязях системы. Политологические характеристики многомерны, поскольку каждая из них несет в себе, как правило, несколько компонент. Это и делает их «абстрактными», плохо поддающимися однозначной интерпретации. Соответственно вводимые в целях количественного анализа критерии определения этих понятий должны отражать их многомерность. Кроме того, множественность и нечеткость большинства политических индикаторов приводят к тому, что они нередко оказываются внутренне взаимосвязанными и не могут пройти тест на мультиколлинеарность. Это также приходится принимать во внимание при отработке методов их количественного анализа.

Итак, общие категории политического (и правового) процесса целесообразно представлять как комбинации выявленных показателей. Поэтому методы факторного анализа, а именно метод главных компонент, являются, по нашему мнению, наиболее адекватными для решения поставленной задачи.

Объясняющие и объясняемые переменные

При исследовании характеристик политико-правовой системы, которые принципиально способны влиять на экономический рост, в самом общем виде речь должна идти о двух проблемах: с одной стороны, о роли демократических институтов в экономическом развитии современной России, а с другой – о стабильности политической ситуации, надежности и предсказуемости институциональной системы.

Соответствующих показателей можно найти немало. Но нам нужны адекватные количественно (абсолютные) или качественно (логические) измеряемые индикаторы, которые могли бы характеризовать соответствующие процессы и явления. Они будут выполнять роль независимых (объясняющих) переменных при построении модели. К сожалению, по перечисленным выше причинам невозможно на практике предложить такой перечень индикаторов, который бы характеризовал интересующие нас процессы в полном объеме. Данные по одним сферам просто отсутствуют, по другим – они несопоставимы по регионам. Поэтому приходится довольствоваться лишь доступными показателями, которые в какой-то мере позволяют описать экономико-политическую ситуацию в регионе. Для удобства анализа объединим их в пять групп.

Первая группа – показатели, характеризующие безопасность личности. Это, несомненно, главный вопрос, лежащий в основе принятия решений о целесообразности предпринимательской активности. Именно гарантии безопасности личности, зафиксированные в Habeas Corpus Act, заложили основы благоприятного предпринимательского климата, который способствовал началу промышленной революции и превратил Великобританию в одну

годы), а обратной стороной слабости государственной власти стало резкое усиление влияния групп интересов на принятие политических решений (подробнее см.: *Стародубовская И., Май В.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001; наст. издание: Т. 3). Данный показатель играет схожую роль и в других ситуациях длительной (многолетней) макроэкономической нестабильности, включая ситуацию «слабого диктатора» (см.: *Alesina A.* Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington, DC: The World Bank, 1992; *Burdekin R., Burkett P.* Distributional Conflict and Inflation: Theoretical and Historical Perspectives. Houndmills; L.: Macmillan Press Ltd, 1996). Естественно, после завершения этого периода индекс инфляции перестает играть роль синтетического политического показателя.

⁸⁴ Применительно к количественному анализу политических процессов это показали, в частности, Дж. Мангейм и Р. Рич. Они подчеркивали, что математические средства, необходимые для анализа политических явлений, должны быть более разнообразными и сложными, нежели те, которые применяются (см.: Политология. Методы исследования. М.: Весь Мир, 1997).

из наиболее развитых держав мира. Вопрос о безопасности личности приоритетен даже перед проблемой сохранности собственности.

Естественно, он исключительно актуален и для посткоммунистических стран. «Существует неприметная для многих дорога, ведущая к эффективной экономике. Часто высказывалось мнение, что обеспечение прав личности, желательное с точки зрения морали, служит не столько источником, сколько помехой на пути экономического развития, роскошью, которую могут позволить себе процветающие страны, но не причиной их процветания. Однако это мнение ошибочно. Не случайно, что именно в процветающих обществах существуют институты, гарантирующие всеобъемлющие права личности», – писал в начале 1990-х годов М. Олсон⁸⁵, анализируя тогда еще не столько уроки, сколько перспективы посткоммунистической трансформации. Было бы неправильным утверждать, что низкие гарантии безопасности личности являются непреодолимым препятствием для деловой активности. Бизнес может пробивать себе дорогу практически в любых условиях. Однако качество такого бизнеса представляется неудовлетворительным, он не способен обеспечивать *высокие и устойчивые темпы легального экономического роста* в современном мире.

Сюда примыкают и некоторые вопросы обеспечения гарантий сохранности собственности. Хотя на самом деле этот сюжет, по нашему мнению, целесообразно рассматривать не сам по себе, а как результат действия практически всех анализируемых нами групп общественно-политических характеристик.

Для оценки гарантии неприкосновенности личности обратимся к показателям судебной статистики. По данным Министерства юстиции РФ, в 1999 году по преступлениям, предусмотренным статьями главы 19 УК «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина», осуждено 1000 человек, среди которых подавляющее большинство – за нарушение неприкосновенности жилища и правил охраны труда. За нарушение неприкосновенности частной жизни, тайны переписки, права на свободу совести, воспрепятствование проведению митинга, законной деятельности журналистов, отказ в предоставлении гражданину информации и т. п. осуждено по всей стране лишь несколько десятков человек (а по последней статье – ни одного). Есть прецеденты вынесения приговоров по статьям УК, защищающим неприкосновенность личности, – за заведомо незаконное задержание и заключение под стражу, за принуждение к даче показаний, за фальсификацию доказательств и т. д. Но подобных решений тоже было всего несколько десятков за весь год.

Минимальные масштабы деятельности судебной системы, направленной на защиту важнейшего института демократического общества, не дают возможности использовать полученные данные как количественную переменную, взвешенную по численности населения. Можно было бы сформировать логические переменные (например, вынесение приговоров по статьям главы 19 УК – отсутствие таких приговоров), но, к сожалению, в данных Судебного департамента при Верховном суде РФ, разбитых по регионам, не выделяются дела по указанным статьям, а данные Минюста РФ не имеют региональной разбивки.

Единственным показателем, который может здесь использоваться, является число жалоб на незаконные аресты и число положительных (об изменении меры пресечения) судебных решений в 1999 году по таким жалобам. Подобная информация имеет общий для судебной статистики недостаток. Высокие значения данных индикаторов могут сигнализировать как об относительно благополучной ситуации (особенно в начале реформ, когда норма начинает применяться и следственные органы еще не осознали ответственности, накладываемой на них выбором меры пресечения), так и о неблагополучии (если по прошествии ряда лет следствие не желает принять судебный контроль над собой и принимает боль-

⁸⁵ См.: Олсон М. Скрытая тропа к процветающей экономике // Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы. М.: РГГУ, 1994.

шое число заведомо сомнительных решений). Однако в современной России, где подобная импортированная норма применяется относительно недавно, наихудшим сигналом с точки зрения гарантий неприкосновенности личности является отсутствие или ничтожное число таких жалоб и положительных решений по ним. А потому, несмотря на указанные сомнения, в модель данная переменная все же включена.

Вторая группа показателей отражает наличие и реальность демократии. Бизнес желает иметь дело с понятной, «прозрачной» и предсказуемой системой принятия решений, не зависящих от прихоти отдельного правителя. Конечно, было бы неправильным утверждать, что демократия служит необходимым условием для экономического роста, — известно немало примеров обратной связи. Однако в определенных обстоятельствах, на определенном этапе экономического и культурного развития данной страны прямое воздействие демократической системы на экономику может быть очень существенным. Но значимо ли для современной России это воздействие?

К показателям, характеризующим развитие демократии, могут быть отнесены данные об институтах гражданского общества (включая правозащитные организации), о наличии и деятельности политических партий, независимых средств массовой информации. Именно сформированное гражданское общество является одним из основных факторов, обеспечивающих стабильность функционирования демократической системы.

Здесь с очевидностью проступает связь между развитием гражданского общества и гарантиями прав личности и собственности как факторами проведения ответственной экономической политики. Например, свобода слова (наличие независимых СМИ) служит не только важнейшим источником дополнительных гарантий неприкосновенности личности и частной собственности, но и одним из условий обеспечения «прозрачности» бюджетов, принимаемых властями решений в отношении собственности, участия государства в акционерных обществах и т. д.⁸⁶

Сведения о деятельности общественных и политических (негосударственных) организаций и средств массовой информации в основном имеются, данных здесь достаточно много. Особо выделим переменные, которые отражают наличие правозащитных организаций, располагающих собственными общественными приемными и интернет-страницами, и способность правозащитных организаций выигрывать дела в суде (хотя бы в качестве консультанта или организации, предоставившей адвоката).

Пять логических переменных могут характеризовать состояние независимых СМИ. К ним относятся индикаторы наличия:

- некоммунистических СМИ, критикующих региональные власти за проведение неэффективной политики, нарушения законодательства, несоблюдение моральных норм;
- СМИ, критикующих региональные власти и печатающихся в самом регионе (вещающих с территории региона);
- политических СМИ, имеющих зарубежных учредителей или являющихся филиалами иностранных СМИ;
- региональных СМИ, регулярно ретранслирующих передачи иностранных СМИ;

⁸⁶ Эта взаимосвязь наглядно проявилась в России в период существования левого правительства во главе с Е. Примаковым. Кабинет, в который вошли видные деятели компартии, изначально выразил намерение осуществить меры откровенно популистского характера, с неизбежностью ведущие к полному разрушению финансовой системы и гиперинфляции. Критика со стороны политических оппонентов новым правительством не воспринималась, так как результаты их руководства экономикой оценивались левыми как катастрофические. Однако намерения кабинета стали подробно обсуждаться в СМИ, где эксперты скрупулезно объясняли пагубность (не только для страны, но и для самого правительства) тех мер, которые входили в первоначальные планы левых. Макроэкономический курс был пересмотрен радикально, Е. Примаков принял ряд ответственных и болезненных решений, результатом которых стали финансовая стабилизация и начало экономического роста.

– СМИ, являющихся филиалами столичных СМИ, или корреспондентской сети столичных СМИ в регионе. *Третья группа* переменных связана со стабильностью

политической системы. В отличие от предыдущей группы эти показатели должны отражать устойчивость действующей власти безотносительно к ее характеру. Устойчивость политического режима обеспечивает предсказуемость развития событий.

В данном случае мы опираемся на два индикатора. Во-первых, наличие конфликта губернатора с мэром главного города региона, должностными лицами федеральных органов власти, а также представителями крупного бизнеса. Причем было бы ошибочным изначально отождествлять политическую стабильность с полным отсутствием конфликтов подобного рода. На нынешнем этапе социально-экономической трансформации страны конфликт между представителями основных групп интересов является вполне естественным и его протекание в открытой форме может свидетельствовать о способности элиты к цивилизованной политической борьбе. Это особенно касается конфликтов между губернаторами и мэрами крупных городов, – конфликтов, которые оказывают стабилизирующее влияние на политический процесс, делая противоречия открытыми и для граждан, и для федеральных властей.

Во-вторых, стабильность собственно губернаторской власти, т. е. частота смены руководителя субъекта Федерации за период 1992–2000 годов. Практика прошедшего десятилетия показывает, что в подавляющем большинстве случаев устойчивое пребывание «первого лица» у власти делает его политику более стабильной и предсказуемой. Она может быть не всегда эффективной, однако для принятия экономическими агентами решений подобная предсказуемость исключительно важна. Кроме того, долгое пребывание у власти нередко способствует «экономической рационализации» деятельности руководителя благодаря и накоплению практического опыта, и процессу трансформации «кочевых бандитов» в «оседлых» (по Олсону).

Четвертая группа показателей должна характеризовать способность государства гарантировать устойчивость хозяйственной системы и прежде всего обеспечивать принуждение к соблюдению контрактов по (контрактно-интенсивным) трансакциям (enforcement). Центральным вопросом в этой сфере является обеспечение фактических гарантий прав собственности, функционирование судебной и правоохранительной системы (в части экономического правопорядка).

Здесь мы используем данные, характеризующие качество и эффективность правоприменительной системы региона, качество работы следственных органов (а отчасти и самих судов). Данная проблема актуальна для посткоммунистических стран и особенно для России, где отсутствие длительных традиций и надежной правоприменительной системы играет более важную роль, чем состояние законодательной базы. Эти данные являются и важнейшими индикаторами уровня трансакционных издержек. Состояние правоприменительной системы отчасти характеризует и ситуацию с защитой прав (неприкосновенностью) личности, поскольку информация, представленная в первой группе переменных, оказывается заведомо недостаточной.

К этой группе относятся переменные: количество дел, отправленных на следствие (взвешенное по численности населения); доля приговоров районных судов, отмененных кассационными инстанциями по уголовным и гражданским делам; число приговоров, отмененных ввиду необоснованности осуждения (взвешенное). Понятно, впрочем, что разграничение показателей этой и первой групп достаточно условно.

Пятая группа показателей описывает политическую активность государства непосредственно в экономической сфере. Здесь оцениваются эффективность экономического законодательства, степень регулирования предпринимательской деятельности со стороны государства, характер налоговой системы и т. п. Подобные факторы очень важны, они так

или иначе характеризуют уровень трансакционных издержек в данной стране (регионе). Их величина является наиболее общей характеристикой эффективности экономико-политических взаимодействий, однако для ее реалистичной оценки недостаточно одного показателя, а требуется некий их набор.

Здесь выделяется ряд логических переменных, отражающих особенности регионального хозяйственного права, в частности существование антиконституционных запретов или ограничений на перемещение товаров по территории страны, ограничений свободы ценообразования (фактически – права частной собственности). Среди них:

- ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности;
- наличие действующих или отмененных по протесту прокуратуры на территории региона нормативных актов, предусматривающих фиксацию цен;
- присутствие нормативных требований предварительного согласования цен с потребителями или органами власти либо иных подобных процедур;
- наличие запретов и иных административных ограничений на вывоз продукции в другие регионы;
- наличие пяти и более нормативных актов, регулирующих цены на территории региона.

Кроме того, ряд переменных отражает систему налоговых льгот в регионе:

- наличие регионального закона о порядке предоставления налоговых льгот;
- наличие законодательно установленных индивидуальных льгот;
- наличие индивидуальных льгот, установленных решением исполнительной власти;
- наличие групповых льгот, установленных законодательно;
- наличие групповых льгот, установленных решением исполнительной власти.

Выбор объясняемой переменной для экономико-политического анализа также связан с немалыми трудностями. Очевидно, речь должна идти о показателе, адекватно отражающем экономическую активность в регионе. Теоретически таких показателей много, однако далеко не всегда они могут быть однозначно интерпретированы, не говоря уже о ненадежности показателей региональной статистики.

Наиболее естественным критерием выступает валовой региональный продукт на душу населения. Однако здесь есть ряд серьезных проблем: данные по среднему душу ВРП фиксируются лишь с 1994 года и публикуются с запаздыванием на два-три года, да к тому же они весьма ненадежны. Публикация официальной статистики ВРП только в текущих ценах дополнительно затрудняет сопоставления. Использование данных среднего ВРП, нормированного по прожиточному минимуму соответствующего региона, лишь увеличивает погрешность (в связи с ненадежностью последнего индикатора). Таким образом, несмотря на содержательные преимущества индекса ВРП как основного измерителя экономического роста, он нами не используется. Мы попытались применить усредненный показатель за 1995–1998 годы, но это также не принесло особых успехов, во-первых, из-за необходимости нормирования по прожиточному минимуму, что снижает достоверность результатов, во-вторых, из-за снижения (если не потери) качества динамической картины при «сглаживании» проблемы низкой сопоставимости данных по годам.

Кроме того, в качестве объясняемой переменной используются данные об иностранных инвестициях, а также о приросте числа автомобилей на 1000 жителей. Оба этих показателя отчетливо отражают наличие или отсутствие экономического роста. Первый из них характеризует динамику важнейшего фактора экономического роста, второй – повышение благосостояния населения как следствие экономического роста. Разумеется, эти показатели не являются всеохватывающими. Однако они гораздо более надежны и сопоставимы во вре-

мени и пространстве, нежели статистика ВРП⁸⁷. Таким образом, при выборе объясняемой переменной мы отдали предпочтение надежности показателей перед их комплексностью.

Количественные взаимосвязи и их интерпретация

Как было отмечено выше, используемые в анализе независимые переменные взаимно коррелируют. Скажем, очевидна связь между наличием независимых СМИ, активностью правозащитных организаций, рядом показателей судебной статистики (связанных с защитой прав личности и собственности). Для решения проблемы мультиколлинеарности и сокращения числа объясняющих переменных применяется метод выделения главных компонент.

Большинство полученных компонент (табл. 1) могут быть интерпретированы с достаточной очевидностью. При формировании итоговой модели, в которой объясняющими компонентами являются уже главные, существенными для оценки экономического развития региона оказываются только четыре из них – вторая, третья, пятая и десятая (табл. 2). Хотя по ряду причин важными представляются и другие компоненты – прежде всего первая (отражающая роль независимых СМИ как наиболее развитого и одновременно наиболее уязвимого компонента гражданского общества), а также четвертая. Рассмотрим их более подробно.

Первая компонента способна отражать наибольшую долю вариации исходных факторов. То, что первая и четвертая компоненты не повлияли значимо на зависимые переменные, объясняется, скорее, отмеченной выше «недостаточной» комплексностью зависимых переменных, нежели их низкой значимостью. Наконец, отметим содержательную связь между предпосылками устойчивого экономического роста и индикаторами фактического наличия свободы слова в регионе. Поддержка свободными СМИ всех базовых прав (включая неприкосновенность личности, собственности, право на судебную защиту в широком смысле этого слова) легко объясняет целерациональность регионального бизнеса в регионах с сильной свободной прессой.

Четвертая компонента, вобравшая ряд показателей судебной статистики, отражающих отчасти гарантии неприкосновенности личности⁸⁸, явно нуждается в пополнении новыми объясняющими переменными в связи с отмеченными выше проблемами сбора данных. Однако ее содержательная значимость также представляется очевидной⁸⁹.

Вторая компонента характеризует активность правозащитных организаций. В наших моделях именно эта компонента говорит о роли гражданского общества. Она значимо и положительно влияет на экономическое развитие.

Третья компонента имеет комплексный характер и не поддается однозначной интерпретации. В ней существенны три группы элементов:

– независимость СМИ – эти переменные входят в главную компоненту с отрицательным знаком, однако с учетом того, что во всех трех уравнениях третья компонента имеет отрицательный знак, роль независимости СМИ оказывает положительное влияние на динамику экономических процессов;

Таблица 1

⁸⁷ Мало кто пользуется автомобилем без номеров, а иностранные инвестиции отражаются в официальной отчетности со значительно меньшими искажениями, нежели отечественные.

⁸⁸ В нее с большим весом входят показатели количества и долей удовлетворенных в регионах жалоб на необоснованный арест. В стране с невысоким качеством работы правоохранительных органов (милиции, прокуратуры) и с тяжелыми условиями пребывания в предварительном заключении они являются важными параметрами соблюдения прав (неприкосновенности) личности, наличия действенных методов защиты личности при помощи суда.

⁸⁹ Словом, есть смысл продолжать собирать данные по соответствующим первой и четвертой компонентам исходным переменным, а надежда на возможность построения в будущем иных вариантов моделей (с использованием других объясняемых переменных, к примеру, уточненных индексов ВРП) представляется не лишней оснований.

Главные компоненты и матрица их весовых коэффициентов*

	Компонента									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Наличие СМИ, действующих: печатающихся на территории региона и вещающих с территории региона	0,874	0,202		-0,173	0,170					
Наличие некоммунистических СМИ, критикующих региональные власти и власти крупных городов	0,814	0,120			0,147		0,124	0,210		
Наличие политических СМИ, имеющих иностранных учредителей или являющихся филиалами иностранных СМИ	0,719		-0,397					-0,293		
Наличие в регионе правозащитных организаций, имеющих общественные приемные и/или интернет-страницы	0,234	0,777					-0,176	-0,112	-0,221	
Наличие сети специализированных правозащитных организаций		0,764	-0,102		0,110		0,137			0,231
Наличие случаев выпитых судебных дел	0,239	0,691					0,171		-0,231	-0,155
Групповые льготы, установленные законом	-0,200	0,558	-0,122	0,150		0,154	-0,217		0,345	-0,323
Доля приговоров райсудов, отмененных кассационными инстанциями по уголовным делам	-0,112	-0,100	0,736		-0,228	-0,144		0,110	0,216	
Наличие СМИ, являющихся филиалами столичных СМИ; наличие корреспондентской сети столичных СМИ	-0,185	0,301	-0,711		0,124		0,183	0,171		0,148

Наличие местных СМИ, ретранслирующих регулярно передачи иностранных СМИ	0,421		-0,642							
Ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности и др.		0,115	0,564		0,318	0,167		-0,193	-0,183	
Число жалоб на арест, из них удовлетворено	-0,125			0,893						
Общее число жалоб на арест	-0,136	0,100		0,877					0,141	
Доля отмененных и измененных приговоров по гражданским делам в районных судах	-0,266	-0,122	0,264	-0,448	-0,114		0,366	0,175	0,213	
Политическое развитие региона, наличие (+1) конфликтов между губернатором, федеральными властями, мэром, представителями бизнеса	0,108		-0,136	-0,113	0,727	-0,185	0,323		0,140	
Стабильность (1) / нестабильность (-1) губернатора	-0,277				-0,703	-0,183	0,112	-0,112		0,154
Запреты и иные административные ограничения на вывоз продукции в другие регионы		0,139	0,145		0,591		-0,133		-0,239	
Действующие и отмененные по протесту прокуратуры на территории региона нормативные акты: фиксация цен	-0,153	0,171	-0,162		0,423		-0,361	-0,112		0,252
Индивидуальные льготы, установленные законодательством		0,145	0,258			0,740	0,233	0,148		

Число решений об отправлении дела на следствие			0,352			-0,670	0,107	-0,151		0,157
Предварительное согласование цен с потребителями или органами власти либо иные индивидуальные процедуры	0,241	-0,312	0,192	0,146		0,398	-0,207	-0,343	-0,120	0,101
Наличие регионального закона о порядке предоставления налоговых льгот	0,161	0,174		-0,114		0,131	0,640	-0,134		0,127
Пять и более нормативных актов, регулирующих цены, действуют на территории региона		0,152	0,290	-0,332		0,179	-0,547	0,310		0,250
Жалобы на неправомерные действия коллегияльных органов власти, общественных организаций						0,195	-0,151	0,796		
Число приговоров, отмененных ввиду необоснованного осуждения за 1998–1999 годы	0,219	-0,238		0,243					0,757	
Индивидуальные налоговые льготы, установленные решением исполнительной власти	-0,170			-0,360	-0,133	0,387	0,128	-0,356	0,460	0,252
Групповые налоговые льготы, установленные решением исполнительной власти			-0,117							0,863

* Сумма весов по каждой компоненте не равна 1 из-за проведенного вращения матрицы факторных нагрузок для лучшей интерпретации компонент.

Таблица 2

Результаты регрессивного анализа зависимости показателей экономической динамики от главных компонент

Зависимая переменная	Коэффициенты при главных компонентах (факторах), вошедших в модель	Соответствующие <i>t</i> -статистики	R ²
Иностранные инвестиции, 1998	-4×10 ⁻⁵ при третьей -6×10 ⁻⁵ при пятой	-2,843 -3,579	0,201
Относительный прирост числа автомобилей на 1000 жителей	9,05 при второй -14,33 при третьей 12,83 при десятой 48,18 при фиктивной переменной (наличие границы с Польшей, Белоруссией или Японией через море)	2,105 -3,357 3,025 3,021	0,288
ВВП на душу населения (нормировано по прожиточному минимуму), в среднем, 1995–1998 годы	4,42 при втором факторе -3,42 при третьем факторе	3,353 -2,589	0,175

– ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности – эта переменная имеет положительный знак в главной компоненте и, следовательно, отрицательно влияет на параметры экономического развития;

– отмена приговоров судов кассационными инстанциями вносит по этой модели отрицательный вклад в экономический рост, что также вполне понятно, если свидетельствует о низкой эффективности действующей судебной системы.

Пятая компонента объединяет две различные группы показателей, описывающих, с одной стороны, политическую ситуацию в регионе, с другой – важнейшие элементы экономической политики регионального руководства (административные ограничения на движение товаров и попытки фиксации цен). Здесь можно сделать ряд выводов:

- наличие антиконституционных запретов на движение товаров и попытки фиксации цен негативно влияют на иностранные инвестиции;
- стабильность политической власти в смысле сохранения данной администрации в течение длительного времени является положительным фактором с точки зрения инвесторов;
- конфликты между основными «игроками» экономической и политической жизни негативно влияют на инвестиционную привлекательность региона.

Последний вывод вполне понятен, хотя выше мы говорили о возможном ином толковании данной ситуации – о том, что наличие конфликтов такого рода делает ее более «прозрачной». Однако, как видно из полученных результатов, для инвесторов важны все-таки не механизмы обеспечения макростабильности, а реальная устойчивость политической жизни региона. Отсутствие конфликтов оказывается более важным условием, чем обретаемая через конфликты «прозрачность».

Десятая компонента характеризует два различных феномена: ситуацию с защитой прав личности и специфику экономической политики (наличие индивидуальных налоговых льгот, устанавливаемых решениями исполнительной власти). Естественна положительная роль показателя, свидетельствующего об эффективности судебной системы. Однако положительное влияние индивидуальных налоговых льгот, хотя и может быть понято с точки зрения здравого смысла, плохо интерпретируется в национальном масштабе, когда индивидуальные льготы представляют собой мощное средство ограничения нормальной предпринимательской активности.

Как видно из табл. 2, предложенный нами набор переменных, характеризующих институциональные (и прежде всего политические) особенности регионов, позволяет достаточно надежно (на 95 %-ном интервале, а по отдельным моделям и на 99 %-ном) объяснить от 10 до 20 % вариации переменных, влияющих на уровень и динамику экономического роста.

Полученный невысокий, хотя статистически надежный R^2 можно считать вполне приемлемым результатом с учетом большей значимости институтов федерального уровня (базовое законодательство, судебная система и правоохранительные органы) для обеспечения гарантий базовых прав. Мы не сочли необходимым подбирать факторы, повышающие объясняющую способность модели, так как избрана ориентация на возможно более четкое выявление значимости чисто институциональных факторов.

В принципе можно довести объясняющую способность до значений, близких к единице, вводя более комплексные переменные (такие как электоральная статистика, данные опросов, отражающие способность населения адаптироваться к рыночным условиям), а также переменные, отражающие первоначальную наделенность регионов различными ресурсами. Но тогда мы бы лишились возможности проверить базовую гипотезу, потому что не смогли бы выделить из массы факторов, имеющих существенно разную природу (институты и человеческий капитал, основные фонды и запасы полезных ископаемых), отдельные факторы и оценить их значение. В крайнем варианте такой подход выглядит как трюизм: «Результаты экономического развития определяются всей совокупностью действующих факторов».

Расчетные значения объясняемых переменных, полученные с помощью регрессионных зависимостей, можно рассматривать в первом приближении как рейтинг качества институциональной системы регионов. Хотя при объясняющей способности модели менее 30 % это может служить всего лишь любопытной иллюстрацией.

* * *

Результаты нашего анализа подводят прежде всего к выводу общего характера. В ходе исследования была выявлена количественно значимая зависимость между наличием соответствующих правовых и политических институтов и экономическим ростом. Причем переменные, связанные с гарантиями базовых прав (неприкосновенность личности, свобода слова и частная собственность), существенно более значимы, чем качество гражданского судопроизводства, налоговой системы и политическая стабильность в регионе (при всей бесспорной важности последних).

Однако этот вывод может и не иметь универсального значения (за исключением предположения о роли таких базовых институтов, как неприкосновенность личности).

Политическая стабильность, предсказуемость действий властей действительно выступают исключительно важным фактором, начиная с самого возникновения феномена устойчивого экономического роста в XVII веке. Демократия же, как известно, не является непрерывным условием роста – быстрый экономический рост может быть (и часто становится) феноменом авторитарных режимов.

Выявленная нами закономерность присуща прежде всего экономике России данного уровня развития или, иначе говоря, экономике индустриальной страны, проходящей через посткоммунистическую трансформацию. Российские преобразования, рассматриваемые в глобальном контексте, представляют собой прорыв в постиндустриальное общество, развитие которого идет рука об руку со становлением и укреплением демократии. Тем самым наш вывод, не будучи универсальным, вполне согласуется с логикой развития данной страны и в данное время.

Что такое Калининградская область?⁹⁰

Калининградской области федеральными властями в последнее время уделяется повышенное внимание. Проблемы развития области в 2001 году трижды становились предметом рассмотрения на заседаниях Правительства Российской Федерации (в марте, сентябре и октябре). При резком сокращении числа федеральных целевых программ развития регионов (с 41 в 2001 году до шести в 2002 году) программа для Калининградской области сохраняется (помимо программы по Калининградской области по отдельным субъектам Федерации в проекте закона «О федеральном бюджете на 2002 год» предусматриваются лишь программы по Татарстану и Курильским островам Сахалинской области). Наконец, это единственный регион, в отношении которого была разработана Концепция федеральной социально-экономической политики.

Цель этой работы – показать причины столь пристального внимания федеральных властей к Калининградской области, возможные сценарии развития этого региона, их достоинства и недостатки, проблемы реализации. Однако прежде чем начать обсуждение перспектив развития Калининградской области, необходимо, на наш взгляд, нарисовать хотя бы краткий «портрет» этого региона. Итак, Калининградская область – это сравнительно небольшой субъект Российской Федерации. Территория области составляет всего 15,1 тыс. кв. км, а население насчитывает немногим менее 950 тыс. (из них 77 % – горожане).

Калининградская область – это регион, уникальный по географическому положению. С одной стороны, это единственный субъект Российской Федерации, изолированный от основной части страны территориями других государств и международными водами, что, естественно, затрудняет связи Калининградской области с другими российскими регионами и создает немало проблем. Но, с другой стороны, Калининградская область отличается крайним западным положением и, следовательно, близостью к промышленно развитым странам Европы – потенциальным рынкам сбыта и источникам инвестиций.

Калининградская область – это чуть ли не единственная свободная экономическая зона в России (с 1996 года называемая особой экономической зоной), которая реально функционировала на протяжении всех 1990-х годов. По сути, на протяжении почти всего своего существования и вплоть до настоящего времени зона в Калининградской области является свободной таможенной, т. е. товары, произведенные на ее территории и вывозимые в другие страны, и товары, импортируемые на территорию области (кроме тех, которые затем ввозятся на остальную территорию России), освобождаются от таможенных платежей (таможенных пошлин, налога на добавленную стоимость и акцизов, но не таможенных сборов).

Калининградская область – это Прибалтийский регион, что определяет очень многие особенности этого субъекта Федерации, такие как наличие портового хозяйства (калининградские порты – единственные незамерзающие порты России на Балтике), рыбохозяйственного и туристическо-рекреационного комплексов, военно-морского флота.

Калининградская область – это регион, где находится уникальное месторождение янтаря, на него приходится 95 % всех мировых запасов этого полезного ископаемого.

Наконец, Калининградская область – это «среднестатистический» по социально-экономическим показателям регион. Бытующее подчас мнение о «нищете» Калининградской области не имеет под собой оснований: значения валового регионального продукта на душу населения, денежных доходов жителей этого региона близки к среднероссийским показателям.

⁹⁰ Опубликовано в: Калининградская область: от «непотопляемого авианосца» к «непотопляемому сборочному цеху». М.: RUE – Россия в объединенной Европе, 2002. (В соавторстве с О.В. Кузнецовой.)

1. Особенности социально-экономического развития Калининградской области в последнее десятилетие

Особенности социально-экономического развития Калининградской области в последнее десятилетие в немалой (если не в преимущественной) степени определялись режимом свободной (а с 1996 года – особой) экономической зоны. С дальнейшим развитием особой экономической зоны связывают и будущее региона, однако, поскольку имеющийся опыт ее функционирования нельзя назвать удачным, режим ОЭЗ предполагается трансформировать.

В этом разделе рассматриваются, во-первых, история создания и особенности режима свободной/особой экономической зоны на территории Калининградской области и, во-вторых, те результаты, которые дало функционирование СЭЗ/ОЭЗ в регионе.

История создания и особенности режима свободной/ особой экономической зоны

О создании на территории Калининградской области свободной экономической зоны (СЭЗ «Янтарь») было объявлено решением Верховного Совета еще в 1991 году⁹¹. Из-за экономического кризиса и неопределенности правовой

базы процесс организации СЭЗ в области во второй половине 1991 года и в течение 1992 года шел крайне медленно. Для его ускорения в конце 1992–1993 годах вышел ряд указов Президента России и постановлений Правительства РФ⁹², которые фактически определили механизмы функционирования зоны.

В соответствии с этими указами и постановлениями режим свободной экономической зоны в Калининградской области предусматривал целый ряд льгот для отечественных и иностранных предпринимателей, включая налоговые. Так, предприятиям, в том числе с иностранными инвестициями, зарегистрированным в СЭЗ «Янтарь» и относящимся к сфере материального производства, предоставлялся налоговый кредит на прибыль с момента ее объявления в зависимости от вида деятельности на пять лет и на четыре года. Для предприятий всех видов собственности, работающих на территории Калининградской области, освобождалась от налогообложения часть прибыли, реинвестируемая ими в развитие производственной и социальной сферы. Для предприятий сферы материального производства, в том числе с иностранными инвестициями, ставка налога на прибыль снижалась на 50 % при условии, что годовой объем экспорта продукции составлял не менее 50 % общего объема производства.

При экспорте продукции, произведенной на территории Калининградской области, не взимались таможенные пошлины. С товаров, ввозимых в Калининградскую область для потребления на ее территории, не взимались ввозные пошлины, налог на добавленную стоимость и специальный налог.

Однако в 1995–1996 годах все названные льготы были отменены⁹³. Причины этого были достаточно очевидны.

⁹¹ 3 июня 1991 года появилось распоряжение председателя Верховного Совета СССР «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области», а 25 сентября того же года было принято постановление Совмина РСФСР № 497 «О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях» (вместе с «Положением о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ “Янтарь”)»).

⁹² Постановление Правительства РФ от 12 августа 1992 года № 573 «О социально-экономическом развитии Калининградской области»; постановление Президиума Верховного Совета РФ от 26 октября 1992 года № 3738-1 «О Калининградской области»; Указ Президента РФ от 23 декабря 1992 года № 1625 «Об обеспечении внешнеэкономических условий для развития Калининградской области»; Указ Президента РФ от 7 декабря 1993 года № 2117 «О Калининградской области».

⁹³ Указ Президента РФ от 6 марта 1995 года № 244 «О признании утратившими силу и об отмене решений Президента РФ в части предоставления таможенных льгот»; постановление Правительства РФ от 13 октября 1995 года № 1009 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации»; Указ

Сколько-либо заметных успехов в развитии экономики налоговые льготы не давали, а эффективного контроля за их целевым использованием не было, что приводило к совершенно неоправданным потерям госбюджета.

С 1996 года и вплоть до настоящего времени основным документом, регламентирующим режим хозяйственной деятельности в Калининградской области, является Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»⁹⁴. Причиной его принятия, как и прежде, было желание скомпенсировать области ее эксклавное положение. В соответствии с названным законом особая экономическая зона (ОЭЗ) создается на территории всей области, за исключением территорий стратегических и оборонных объектов РФ и объектов нефтегазовых отраслей добывающей промышленности на континентальном шельфе страны.

ОЭЗ является неотъемлемой частью государственной и таможенной территории России. Вместе с тем в ней действует особый таможенный режим свободной экономической зоны, заключающийся в том, что:

- произведенные на территории ОЭЗ товары, вывозимые в другие страны и на остальную территорию России (и Таможенного союза), освобождаются от таможенных пошлин и других таможенных платежей (кроме таможенных сборов), к ним не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешне-торговой деятельности);

- товары, ввозимые из других стран на территорию ОЭЗ, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей (кроме таможенных сборов), к отдельным из них могут применяться меры экономической политики (меры по количественному государственному регулированию внешнеэкономической деятельности);

- товары, ввозимые на территорию ОЭЗ из других стран, а затем ввозимые на остальную часть страны (исключая товары, переработанные на территории ОЭЗ), облагаются ввозными таможенными пошлинами и другими платежами, к ним также могут применяться меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеэкономической деятельности);

- не взимаются таможенные платежи и не применяются количественные ограничения на ввоз и вывоз товаров, ввозимых из других стран в ОЭЗ и затем вывозимых в зарубежные страны.

Товар считается произведенным в ОЭЗ, если величина добавленной стоимости его обработки или переработки составляет не менее 30 %, а для товаров, относящихся к электронике и сложной бытовой технике, – не менее 15 % и его обработка влечет изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товара из ОЭЗ устанавливается администрацией области совместно с Таможенным комитетом.

Таким образом, режим свободной таможенной зоны в Калининградской области означает освобождение от таможенных платежей ввозимых на территорию области товаров, а также товаров, произведенных на территории области и ввозимых на основную территорию России. В случае если товар был ввезен сначала на территорию Калининградской области и затем вывезен на остальную территорию России, таможенные платежи взимаются.

Администрация ОЭЗ по согласованию с Правительством РФ имеет право устанавливать дополнительные ограничения режима свободной экономической зоны и исключения из

Президента РФ от 13 февраля 1996 года № 191 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 1995 года № 495 “О социально-экономическом развитии Калининградской области”»; Указ Президента РФ от 14 марта 1996 года № 381 «О признании утратившими силу, изменении и дополнении некоторых решений Президента Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 16 ноября 1996 года № 1552 «О признании утратившими силу и изменении отдельных указов Президента Российской Федерации по вопросам регулирования внешнеторговой деятельности».

⁹⁴ № 13-ФЗ от 22 января 1996 года.

этого режима, направленные на защиту местных производителей товаров (работ и услуг), что дает администрации весьма большие полномочия по ограничению экономической деятельности ОЭЗ.

Вопросы валютного регулирования в ОЭЗ осуществляются в порядке, установленном законодательством РФ, валютного контроля – Центральным банком РФ, при этом на ОЭЗ не распространяется порядок обязательной продажи резидентами иностранной валюты на внутреннем рынке России, поступающей от экспорта товаров (работ, услуг) и результатов интеллектуальной собственности.

Таможенные льготы и продажа валютной выручки – это все, что в Законе об ОЭЗ оговаривается конкретно. Все остальные вопросы, в том числе инвестиционной деятельности, форм осуществления инвестиций, порядка налогообложения и налоговых льгот для субъектов экономической деятельности, банковской сферы, гарантии собственности и инвестиций, оговорены лишь в общем виде и поэтому на практике не действуют. Таким образом, фактически ОЭЗ в Калининградской области является свободной таможенной зоной.

Виды свободных экономических зон и основные группы льгот в свободных экономических зонах

Единой классификации свободных экономических зон не существует. Согласно одной из них СЭЗ подразделяются на зоны свободной торговли (или свободные таможенные зоны), производственные или промышленно-производственные зоны (которые в свою очередь делятся на зоны замещения импорта, экспортные зоны и экспортно-импортзамещающие зоны), технико-внедренческие зоны (или технополисы, технопарки, научные парки), сервисные зоны, или зоны услуг, комплексные зоны.

Выделяются следующие основные группы льгот в свободных экономических зонах.

– Внешнеторговые льготы предусматривают введение особого таможенно-тарифного режима (снижение или отмену экспортно-импортных пошлин) и упрощенного порядка осуществления внешнеторговых операций.

– Фискальные льготы содержат нормы, связанные с налоговым стимулированием конкретных видов деятельности или поведения предпринимателей. Эти льготы могут затрагивать налоговую базу (прибыль или доход, стоимость имущества и т. д.), отдельные ее компоненты (амортизационные отчисления, издержки на заработную плату, НИОКР и транспорт), уровень налоговых ставок, вопросы постоянного или временного освобождения от налогообложения.

– Финансовые льготы включают различные формы субсидий, предоставляемых в виде установления низких цен на коммунальные услуги, снижения арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями, а также за счет бюджетных средств и преференциальных государственных кредитов.

– Административные льготы предоставляются администрацией зоны с целью упрощения процедур регистрации предприятий и режима въезда-выезда иностранных граждан, а также оказания различных услуг.

В 1998 году Правительство РФ воспользовалось данной Законом об ОЭЗ возможностью ограничения режима СЭЗ и ввело квоты на импорт товаров в Калининградскую область⁹⁵.

⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 5 марта 1998 года № 281 «Об установлении на 1998 год количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран на территорию особой экономической зоны в Калининградской области», «обновляемое» в дальнейшем другими постановлениями Правительства РФ: от 24 июля 1998 года № 830 «Об установлении на 1998–2000 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию особой экономической зоны в Калининградской области», от 16 марта 1999 года № 294 «О продлении срока реализации приобретенных на аукционе, но не использованных

Инициатором их введения была областная администрация, а целью введения – «защита местных товаропроизводителей». Суть квотирования заключается в том, что от таможенных платежей освобождается не весь объем импортируемых товаров, а только в пределах устанавливаемых квот (по каждому из видов льготлируемых товаров). Квоты продаются на специально организуемых аукционах и до введения в действие Бюджетного кодекса, запретившего целевые доходы, часть средств от продажи квот выделялась на развитие Калининградской области.

Помимо того что квотирование импорта противоречит мировой практике функционирования СЭЗ, в случае с Калининградской областью методология расчета квот основана на малодостоверной информации о соотношении потребностей и возможностей местного производства, а утверждение перечня и объема квот в расчете на год не учитывает изменений в экономической конъюнктуре. Так, в состав квотируемых импортных товаров попала не производимая в регионе продукция (в частности, бензин), что не только не защищает местного производителя, но и увеличивает его издержки. К тому же возникают сомнения в честности конкуренции фирм, участвующих в аукционах по продаже квот (хотя в этом случае, как и в аналогичных, это довольно трудно доказать).

Из изложенного выше следует, что в целом законодательство по свободной/особой экономической зоне в Калининградской области было крайне нестабильным. В течение 1990-х годов было принято более двух десятков нормативных документов (в основном указов президента и постановлений правительства), то вводивших, то отменявших те или иные льготы. Уже сам факт принятия такого количества документов, постоянно меняющиеся условия функционирования зоны являются крайне негативным явлением, поскольку стабильность законодательства – один из основных факторов инвестиционной привлекательности страны в целом и ее регионов.

Другой не менее важной проблемой функционирования ОЭЗ в Калининградской области является наличие противоречий между нормами Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и Налогового и Таможенного кодексов. Суть этих противоречий сводится к тому что в Налоговом и Таможенном кодексах «не прописан» тот режим свободной таможенной зоны, который действует в Калининградской области. Если говорить более конкретно, то в названных кодексах не предусмотрено установленное Законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» освобождение от таможенных платежей произведенных на территории ОЭЗ товаров при ввозе их на остальную территорию Российской Федерации (и Таможенного союза)⁹⁶. В соответствии с Налоговым и Таможенным кодексами при ввозе товаров с территории особой экономической зоны в Калининградской области на остальную территорию России таможенные платежи должны уплачиваться в полном объеме.

Необходимо также отметить, что для развития особой экономической зоны в Калининградской области была разработана и утверждена отдельная федеральная целевая про-

в 1998 году квот по отдельным видам товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию особой экономической зоны в Калининградской области», от 12 июля 1999 года № 792 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 1998 года № 830 «Об установлении на 1998–2000 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию особой экономической зоны в Калининградской области», от 14 июля 2000 года № 526 «Об установлении на 2000–2005 годы количественных ограничений на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны, действующем на территории особой экономической зоны в Калининградской области».

⁹⁶ Особенности уплаты НДС при перемещении товаров через таможенную границу РФ указаны в статье 151 Налогового кодекса РФ (глава 21 «Налог на добавленную стоимость»), особенности уплаты акцизов при перемещении товаров через таможенную границу РФ – в статье 185 Налогового кодекса РФ (глава 22 «Акцизы»), особенности уплаты таможенных пошлин и налогов при ввозе и вывозе товаров в территории свободных таможенных зон – в статье 83 Таможенного кодекса РФ (глава 12 «Свободная таможенная зона. Свободный склад»).

грамма (постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 года № 1259 «О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998–2005 годы»), которая, как и подавляющее большинство других федеральных целевых программ, не была профинансирована в полном объеме. Причинами недофинансирования калининградской программы являлись и отсутствие необходимых средств в федеральном бюджете, и их концентрация на первоочередных объектах, и отчасти неспособность региональных властей освоить выделяемые средства.

Финансирование Федеральной целевой программы развития особой экономической зоны на 1998–2005 годы

Федеральная целевая программа развития особой экономической зоны в Калининградской области на 1998–2005 годы финансируется в существенно меньших объемах по сравнению с утверждаемыми в законе о федеральном бюджете, что оказывает ощутимое влияние на результаты ее реализации. Так, до 1999 года включительно программой предусматривалось выделение из федерального бюджета 4 млрд 11,9 млн руб. Реально же впервые с начала ее действия в декабре 1999 года поступило 5 млн руб. (3,5 млн руб. – на строительство трех жилых домов для военнослужащих, 1 млн – на берегоукрепление Балтийского моря и 0,5 млн – на создание Агентства регионального развития).

На 2000 год программой было предусмотрено выделение 2 млрд 45,8 млн руб. В соответствии с Приложением № 4 к Федеральному закону «О Федеральном бюджете на 2000 год» предусмотрено выделение 30,5 млн руб. Поступило только 24,33 млн руб., 22,13 млн из которых – на строительство жилья для военнослужащих, 1,7 млн – на берегоукрепление Балтийского моря и 0,5 млн руб. – для обеспечения деятельности Агентства регионального развития.

Все 100 % средств, выделенных из федерального бюджета на реализацию программы, освоены в установленные сроки.

Наряду с изложенным программой предусмотрено финансирование проектов за счет средств инвестиционного налогового кредита. Однако в период 1998–2000 годов данные средства из федерального бюджета не поступали.

С целью обеспечения наиболее полной реализации положений Федеральной целевой программы по предложению администрации области в федеральные законы о федеральном бюджете 1999 года и 2000 года включены ст. 51 и 13 соответственно, которыми было предусмотрено направление 100 % средств от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, ввозимых из других стран в таможенном режиме свободной таможенной зоны на территорию особой экономической зоны в Калининградской области, на финансирование Федеральной целевой программы, постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1999 года № 1442 утвержден порядок учета доходов, поступающих в федеральный бюджет от аукционной продажи квот, пунктом 17 постановления Правительства РФ от 13 марта 2000 года № 222 разрешено средства от реализации квот, полученные в 1999 году, учесть по доходам федерального бюджета 2000 года, а также определено Министерству экономики РФ провести финансирование за счет данных средств мероприятий Федеральной целевой программы в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1999 года № 1442, Минэкономразвития России утвержден лимит финансирования объектов программы на 2000 год за счет средств, полученных от аукционной продажи квот на общую сумму 300 млн руб.

Тем не менее из утвержденного лимита поступило только 61,97 млн руб., из которых 51,76 млн – на строительство жилья для военнослужащих и 10,21 млн – на объекты здравоохранения (реконструкция корпуса инфекционной больницы для больных СПИДом и рекон-

струкция межрегионального Центра реабилитации и диагностики детей). Все 100 % средств освоены.

Администрация Калининградской области внесла предложение при формировании федерального бюджета на 2001 год предусмотреть по аналогии со статьей 13 Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2000 год» направление 100 % средств, поступающих в федеральный бюджет от аукционной продажи квот на отдельные виды товаров, на финансирование Федеральной целевой программы развития особой экономической зоны. Однако в связи с принятием в августе 2000 года поправок в Бюджетный кодекс РФ, а именно статьи 35, данное предложение в Федеральном законе «О Федеральном бюджете на 2001 год» не отражено.

Результаты функционирования свободной/особой экономической зоны

Одним из мотивов создания свободной экономической зоны в Калининградской области являлось желание федеральных властей компенсировать эксклавное положение этого региона – в результате распада СССР область оказалась отрезанной от основной территории страны территорией иностранных государств и международными водами. И по крайней мере в краткосрочном плане сделать это удалось. Всеми признается, что положительным результатом функционирования свободной/особой экономической зоны на территории Калининградской области явилось сдерживание роста цен в регионе и насыщение импортными товарами потребительского рынка.

Сопоставление среднероссийских и региональных индексов потребительских цен (ИПЦ) показывает (табл. 1), что в основном цены в Калининградской области росли более низкими темпами по сравнению с ростом в целом по России, и это при высокой зависимости области от импорта (по данным на 1997 год, доля импорта в потребляемом продовольствии составляла 80 %). Исключением стали 1995 год, когда были отменены льготы по таможенным платежам, и 1998 год, когда ИПЦ в Калининградской области был вторым по величине после московского (резкое изменение курса доллара не могло не сказаться на росте цен).

При этом уровень прожиточного минимума в Калининградской области (784 руб. в среднем за 1999 год) по-прежнему был ниже среднероссийского (908 руб.) и заметно ниже московского (1251 руб.) и петербургского (1223 руб.).

Других однозначно позитивных результатов функционирования СЭЗ/ОЭЗ не существует. Динамика многих экономических показателей по Калининградской области в 1990-е годы была хуже среднероссийской, более того, режим СЭЗ/ОЭЗ привел к возникновению ряда дополнительных проблем. Наличие свободной таможенной зоны стало дополнительным фактором спада производства, превратило Калининградскую область в «таможенную дыру» и при этом не стало стимулом для привлечения в регион инвестиций, импорт в регионе заметно превышает экспорт, для населения дешевый импорт не смог компенсировать общее ухудшение экономической ситуации.

Таблица 1

Индексы потребительских цен и величина прожиточного минимума, 1992–2000 годы

Год	Индексы потребительских цен, декабрь к декабрю предыдущего года (% , до 1996 года — разы)		Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения в месяц (тыс. руб., с 1998 года — руб.)	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1992	26,1	16,6	н/д	н/д
1993	9,4	8,4	н/д	н/д
1994	3,2	3,2	87	79
1995	2,3	2,4	264	262
1996	121,8	109,6	369	302
1997	111,0	105,5	411	345
1998	184,4	202,5	493	429
1999	136,5	134,5	908	784
2000	120,2	117,5	н/д	н/д

Итак, во-первых, беспощадный импорт усугубил спад промышленного и сельскохозяйственного производства (табл. 2 и 3). Продукция местных товаропроизводителей оказалась неконкурентоспособной по сравнению с дешевыми импортными товарами. Введение квотирования импорта в марте 1998 года изменить ситуацию уже не смогло.

При среднероссийском сокращении физических объемов промышленного производства в 1998 году по сравнению с 1990 годом на 54 % в Калининградской области оно составило 72 %, и это один из худших показателей среди субъектов Федерации. Хотя справедливости ради надо отметить, что более глубокий по сравнению со среднероссийским спад производства в Калининградской области в 1991–1998 годы (и особенно в первой половине 1990-х годов) был связан не только с давлением на местных производителей импорта, но и с разрывом традиционных хозяйственных связей, от которых область пострадала в большей степени, оставшись отделенной от основной территории страны границами новых независимых государств. Кроме того, спад объясняется и спецификой унаследованной от советских времен отраслевой структуры промышленности региона. На отрасли, испытавшие в России наиболее глубокий спад – машиностроение, легкую и пищевую промышленность, – в Калининградской области в 1992 году приходилось свыше 70 % производства.

Таблица 2

Индексы физического объема промышленного производства, 1991–2000 годы

Год	В % к предыдущему году		В % к 1990 году	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1991	92	96	92	96
1992	82	83	75	80
1993	86	82	65	65
1994	79	62	51	41
1995	97	89	50	36
1996	96	86	48	31
1997	102	98	49	30
1998	95	91	46	28
1999	108	104	50	29
2000	109	132	54	38

Заметно больше среднероссийского был спад и сельскохозяйственного производства, хотя здесь различия и не столь велики. В итоге, несмотря на относительно благоприятные агроклиматические условия ведения сельского хозяйства по сравнению с многими российскими регионами, область из самообеспеченного сельскохозяйственной продукцией региона превратилась в крупного импортера.

Во-вторых, не была достигнута одна из основных целей создания свободных экономических зон – привлечение значительных объемов инвестиций. Калининградская область так и не стала особо привлекательной для инвесторов. Доля региона как в инвестициях в основной капитал, так и в иностранных инвестициях была ниже ее доли в населении России.

Таблица 3

Индексы физического объема сельскохозяйственного производства, 1993–2000 годы

Год	В % к предыдущему году		В % к 1992 году	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1993	96	92	96	92
1994	88	85	84	78
1995	92	85	78	66
1996	95	93	74	62
1997	101	102	75	63
1998	87	98	65	62
1999	104	101	67	62
2000	105	104	71	65

За исключением 1993 года (когда инвесторам стал предоставляться довольно широкий набор льгот) и послекризисного 1999 года, индексы физического объема инвестиций в

основной капитал в Калининградской области были ниже среднероссийских (табл. 4). При этом по инвестициям в основной капитал в расчете на душу населения область в 1999 году занимала среди регионов лишь 52-е место, а значение этого показателя в области было почти в 2 раза ниже среднероссийского.

Таблица 4

Индексы физического объема инвестиций в основной капитал, 1991–2000 годы

Год	В % к предыдущему году		В % к 1990 году	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1991	85	83	85	83
1992	60	65	51	54
1993	88	155	45	84
1994	76	71	34	59
1995	90	70	31	42
1996	82	67	25	28
1997	95	94	24	26
1998	88	87	21	23
1999	105	122	22	28
2000	117	140	26	39

Приток иностранных инвестиций в экономику области был крайне нестабильным (табл. 5), а отставание от среднероссийского уровня по показателю объема иностранных инвестиций на душу населения было еще более заметным по сравнению с инвестициями в основной капитал. Еще хуже ситуация и с отдельно взятыми прямыми иностранными инвестициями.

Таблица 5

Иностранные инвестиции, 1995–2000 годы (долл.)

Год	Всего иностранных инвестиций на душу населения		Прямые иностранные инвестиции на душу населения	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1995	20	17	14	13
1996	47	25	17	23
1997	84	12	36	11
1998	80	42	23	10
1999	65	19	29	4
2000	74	20	30	7

В качестве одного из достижений функционирования режима СЭЗ нередко называют рост числа зарегистрированных предприятий с участием иностранного капитала. Однако этот показатель не может адекватно отражать фактическую ситуацию, поскольку в существующей статистике не отражается процент реально действующих предприятий. Более того, совместные предприятия работали в основном в торговой сфере, т. е., по сути, пользовались возникшей «дырой» в госгранице. О специализации Калининградской области на импорте свидетельствует и динамика внешнеторгового оборота. Если в 1994 году внешнеторговое сальдо области оставалось еще положительным, то с 1995 года оно стало устойчиво отрицательным.

Появление значительного отрицательного сальдо внешней торговли объясняется не только и не столько высокой зависимостью региона от импорта, сколько тем, что Калининградская область превратилась в «таможенную дыру». Точных оценок масштабов контрабанды не существует, но в СМИ можно было встретить следующие цифры. В Калининграде, насчитывающем 400 тыс. жителей, зарегистрировано 300 тыс. автомобилей преимущественно иностранного производства (данные на 1998 год). Из 40 млн литров алкоголя, беспошлинно завезенного в область в 1997 году, в самой области было потреблено только 5 млн литров. Соответственно оставшиеся 35 млн литров, миновав таможенную границу, поступили в другие регионы России. Из 300 тонн янтаря, добываемого в анклавной Калининградской области, на местных фабриках обрабатывалось не более 50 тонн, все остальное сырье вывозилось контрабандным путем за рубеж. В Гданьске переработкой российского янтаря занимаются 260 предприятий. Естественно, что в результате этого федеральный бюджет теряет немалую часть своих доходов.

В итоге, и это еще один недостаток деятельности СЭЗ, низкий уровень цен не смог компенсировать для населения спад в реальном секторе экономики, поэтому в 1990-е годы ухудшился ряд показателей, характеризующих денежные доходы населения. И если в середине 1990-х уровень жизни населения в Калининградской области был сопоставим со среднероссийским, то к концу 1990-х годов появилось заметное отставание (табл. 6).

Таким образом, при позитивном краткосрочном эффекте долгосрочный эффект от введения на территории Калининградской области режима свободной, а затем особой экономической зоны оказался негативным. Хотя, конечно, надо признать, что невозможно сказать однозначно, как развивалась бы Калининградская область, если бы режим свободной таможенной зоны не действовал. Неизвестно, была бы ситуация в регионе лучше или хуже, если бы СЭЗ/ОЭЗ не функционировала.

Таблица 6

Денежные доходы населения, 1994–1999 годы

Год	Отношение денежных доходов населения к прожиточному минимуму (разы)		Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (%)	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1994	2,38	2,13	22,4	21,6
1995	1,95	1,45	24,7	26,6
1996	2,07	1,69	22,1	25,1
1997	2,27	1,73	20,8	24,5
1998	2,03	1,65	23,4	27,2
1999	1,77	1,36	29,9	37,4

Вместе с тем очевидно, что существенных успехов свободная таможенная зона не принесла. Поэтому неудивительно, что все чаще и чаще стал подниматься вопрос о необходимости либо отмены, либо трансформации действующего режима особой экономической зоны. Дополнительным фактором подобной дискуссии является взятый федеральными органами власти курс на максимальную отмену налоговых и таможенных льгот, и ликвидация режима ОЭЗ была бы в русле принимаемых решений.

Инфраструктурные проблемы

Наряду с проблемами неэффективности функционирования собой экономической зоны в Калининградской области довольно остро стоят инфраструктурные проблемы, прежде всего транспортные и энергетические.

Транспортные проблемы

Как уже говорилось, калининградские порты – единственные незамерзающие российские порты на Балтике. Суммарная расчетная мощность комплекса по перевалке грузов составляет 14,8 млн т/год, или около трети мощности российских портов на Балтике. Однако в настоящее время по большинству категорий грузов проектные мощности портов используются менее чем на 30 %.

Причины недостаточного использования мощностей портов:

- необходимость транзита грузов через территории других государств, что значительно удорожает перевозки либо из-за необходимости оплаты транзита, либо из-за протекционистской тарифной политики, проводимой прибалтийскими государствами (подробнее чуть ниже);
- ограничение по осадке калининградских портов, составляющее 8,1 м (это не позволяет принимать большие океанские суда более 24 тыс. т дедвейт);
- узость морского канала протяженностью 42 км, что не позволяет обеспечивать двустороннее прохождение судов;
- слабое развитие портовых коммуникаций. Дискриминационные железнодорожные тарифы на перевозки грузов, следующих в/из Калининградскую область, литовская железная дорога применяла до 1 ноября 2001 года. В результате при перевозке грузов по Литве в/из Калининград железнодорожные тарифы по сравнению с тарифами на порт Клайпеда увеличивались на 70–80 %, что делало калининградское направление дорогостоящим и ненадежным для стабильной и долговременной работы всех видов транспорта (оказывая влияние на снижение объемов перевозок и грузов, и пассажиров).

По расчетам на начало 2001 года, ежегодные дополнительные затраты по перевозке грузов и пассажиров в/из Калининградскую область составляли 22 млн долл. Наличие таких затрат трактуется даже как нарушение ст. 8 и 27 Конституции РФ, т. е. нарушение прав свободного передвижения граждан, перемещения товаров и услуг.

В настоящее время вопрос о дискриминационных железнодорожных тарифах по крайней мере временно решен, хотя необходимо достижение соответствующих долгосрочных договоренностей, остаются и определенные сложности и с транзитом через литовскую территорию.

Энергетические проблемы

Структура регионального топливно-энергетического баланса характеризуется почти полной его зависимостью от поставок энергоносителей из-за пределов области. На территории Калининградской области расположены пять мелких электростанций различных ведомств, построенных по техническим проектам 1930-х годов, которые морально устарели и физически изношены. В настоящее время до 98 % электроэнергии Калининградская область получает от ЕЭС России через сети Белоруссии и стран Балтии.

Тарифы на электроэнергию для населения в Калининградской области являются самыми высокими на северо-западе России и сопоставимы с дальневосточными тарифами. (Тарифы во всех регионах постоянно повышаются. По данным 2000 года, цена электроэнергии калининградской компании «Янтарьэнерго» составляла 29,97 коп./кВт-ч для населения и 52,88 коп./кВт-ч для предприятий, в Санкт-Петербурге – 14,4 коп./кВт-ч и 41,67 коп./кВт-ч соответственно, в Мурманске (компания «Колэнерго») – 17,52 коп./кВт-ч и 25,98 коп./кВт-ч).

Кроме того, в силу своего эксклавного положения Калининградская область находится в полной энергетической зависимости от государств, через которые осуществляется транзит электроэнергии. Долгосрочного договора с прибалтийскими государствами на транзитное обслуживание электроснабжения области нет. По техническим параметрам этот транзит ограничен по пропускной способности, а передаваемая в регион мощность в любой момент может быть снижена при увеличении внутреннего потребления стран Балтии или уменьшении выработки на их собственных энергоисточниках. Отсутствие прямых связей с российской энергосистемой и стремление стран Балтии перевести электростанции на синхронную работу с энергосистемой Европейского союза в связи с вхождением в эту организацию⁹⁷ существенно снижают энергетическую безопасность области.

В результате этого Калининградская область будет вынуждена покупать электроэнергию у сопредельных государств по европейским ценам. Поскольку средневропейский уровень тарифов составляет 6,8 цента за 1 кВт-ч, с учетом годового потребления 2,83 млрд кВт-ч возможный ущерб потребителей Калининградской области от разности тарифов при отделении Литвы от электросетей РАО ЕЭС России составит порядка 135 млн долл.

Таким образом, основными проблемами Калининградской области являются, во-первых, неэффективность функционирования режима особой экономической зоны, во-вторых, инфраструктурные проблемы, прежде всего транспортные и энергетические. Причем если в случае ОЭЗ и транспортной инфраструктуры речь идет о недоиспользовании потенциала Калининградской области (в первую очередь ее выгодного экономико-географического положения, выражающегося в близости к промышленно развитым европейским странам), то

⁹⁷ Польша (наряду с Кипром, Чехией, Венгрией, Словенией и Эстонией) относится к «люксембургской группе» – списку первых кандидатов на вступление в ЕС. Литва входит во вторую группу потенциальных новых членов ЕС, которую составляют страны «хельсинкской группы» (помимо Литвы это Болгария, Румыния, Словакия, Латвия и Мальта).

в случае энергетической инфраструктуры существует опасность возникновения в ближайшие годы кризисной ситуации.

2. Устойчивое развитие в отдельно взятом регионе: сценарии и механизмы

Цели и компоненты социально-экономической политики

В первом разделе были рассмотрены обстоятельства, обуславливающие необходимость выработки и проведения специального комплекса мер социально-экономической политики применительно к Калининградской области. Теперь рассмотрим наиболее важные компоненты этой политики.⁹⁸

Целью государственной политики в отношении Калининградской области является обеспечение устойчивого социально-экономического роста темпами, позволяющими сокращать разрыв уровня жизни населения с сопредельными странами. Это позволит обеспечить стабильность социально-политической ситуации, включая сохранение области как органичной части России в условиях расширения Европейского союза.

Достижение этой цели предполагает продвижение в ряде взаимосвязанных направлений.

Первое. Обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста, позволяющее сократить разрыв между уровнем экономического развития Калининградской области и сопредельных государств (прежде всего Литвы и Польши). Соответствующие изменения должны происходить и в уровне благосостояния населения области. Это достаточно амбициозная задача. По существующим оценкам, она предполагает рост порядка 7–8% ВРП в год на протяжении десяти лет при ежегодном приросте инвестиций около 14 %. Однако при всей сложности достижения таких ориентиров они не являются недостижимыми или беспрецедентными для посткоммунистической России – уровень экономического развития, достигнутый в Москве, уже в настоящее время сопоставим с тем, о котором здесь идет речь.

Второе. Трансформация экономической структуры региона в направлении ее экспортной ориентации. Это – коренная структурная проблема Калининградской области. Вся предыдущая модель развития региона, фактически реализовывавшаяся на протяжении 1990-х годов, была ориентирована на выживание в неблагоприятных внешних условиях⁹⁹. Это приводило к усилению зависимости от импорта, к сдвигу экономической активности в направлении посреднических операций. Теперь же предстоит сделать структурный маневр, предполагающий изменения двоякого рода: во-первых, усиление роли (и доли) собственного производства в экономической активности Калининградской области; во-вторых, переориентация экономики с импортной ориентации на производство (сборку) экспортной продукции. Тем самым речь должна идти о радикальном пересмотре стратегии развития региона.

Третье. Развитие области должно способствовать сближению России и Европейского союза. По сути, речь должна идти о регионе сотрудничества, совместное решение проблем которого станет одним из путей отработки механизмов взаимодействия и взаимопроникновения России и ЕС. Здесь также имеет смысл говорить о наличии двух групп вопросов: во-первых, об отработке механизмов взаимодействия (двустороннего и многостороннего)

⁹⁸ Альтернативные модели функционирования хозяйства Калининградской области представлены в Приложении 2.

⁹⁹ Строго говоря, эта проблема была унаследована посткоммунистической Россией от СССР. Хотя в советское время Калининградская область и не была эксклавным регионом, она рассматривалась прежде всего как военный плацдарм, как передовой рубеж противостояния Западу. Поэтому от Калининградской области требовалось концентрировать усилия на решении военных задач, тогда как другие проблемы ее развития фактически брал на себя центр. С распадом СССР подобная модель не была пересмотрена по существу, но изменилась лишь по форме: теперь обеспечение потребностей региона стали связывать с импортом в область товаров из сопредельных стран.

в решении конкретных социально-экономических проблем; во-вторых, о проработке ряда сюжетов (законодательство, стандартизация и сертификация, правоприменение и пр.), обеспечивающих институциональное и политическое сближение России и Европейского союза.

К этим задачам можно добавить и такие, как компенсация области трудностей, связанных с ее эксклавым положением и выражающихся в повышенных транспортных издержках, обеспечение энергетической безопасности области, повышение эффективности функционирования режима особой экономической зоны и т. п. Однако решение подобных задач является уже производным по отношению к перечисленным выше проблемам. Действительно, обеспечение устойчивого роста или гармонизация отношений с ЕС сами по себе являются факторами обеспечения энергетической безопасности и коренного улучшения условий жизни населения и функционирования бизнеса.

Возможно ли решение этих задач? Возможно, если четко определить сравнительные преимущества региона и предпринять скоординированные усилия федеральных и региональных властей, обеспечивающие нейтрализацию негативных факторов функционирования Калининградской области и раскрытие факторов позитивных.

Планируемое расширение Европейского союза, с одной стороны, обостряет проблему изоляции Калининградской области (к уже неоднократно называвшимся транспортной и энергетической проблемам стоит добавить визовую проблему – еще до вступления в ЕС Польша и Литва планируют отменить безвизовый въезд на свою территорию граждан Калининградской области). Но, с другой стороны, расширение ЕС открывает новые возможности для реализации ее хозяйственного потенциала и выгод географического положения. Калининградскую область стали даже называть пилотным регионом сотрудничества России и ЕС.

В течение последнего десятилетия чаще приходилось слышать о негативных факторах эксклавного положения Калининградской области и перспективе ее превращения в регион, граничащий только со странами ЕС. Между тем существует и немало сравнительных преимуществ, которыми не обладают другие регионы России или стремящиеся в ЕС сопредельные с Калининградской областью государства. Перечислим некоторые из них (количественная оценка сравнительных преимуществ КО представлена в табл. 7).

(1) Географическая близость к Европе – одному из центров силы в современной глобальной хозяйственной системе. В современной экономико-политической литературе, анализирующей проблемы посткоммунистической трансформации, высказывалось даже предположение о корреляции между расстоянием до Брюсселя и продвинутостью реформ в странах бывшего «восточного блока» (чем ближе к Брюсселю, тем эффективнее и глубже реформы). Между тем Калининград ближе к Брюсселю, чем Варшава. При всей условности такого анализа и при всех ограничениях, связанных со спецификой отдельного региона, близость КО к Западной Европе могла бы сыграть положительную роль в ее развитии¹⁰⁰.

(2) Наличие достаточно квалифицированной рабочей силы и ее дешевизна по сравнению с европейскими странами.

(3) Дешевизна электроэнергии по сравнению с другими европейскими странами. И хотя разрыв тарифов будет, несомненно, сокращаться, вряд ли стоит ожидать в обозримой (и значимой для решения обозначенных задач) перспективе, что российские тарифы достигнут мирового уровня.

(4) Наконец, формируемое в настоящее время социально-экономическое законодательство РФ (прежде всего налоговое, трудовое, социальное) является гораздо более привлекательным для бизнеса по сравнению с другими европейскими странами¹⁰¹.

¹⁰⁰ Не говоря уже о том, что анклавное положение в ЕС позволит региону (при адекватной политике российских властей) участвовать в региональных программах, финансируемых Брюсселем.

¹⁰¹ Понятно, что серьезным препятствием остается доверие к принимаемым в настоящее время правилам игры, к их устойчивости на протяжении значительного времени. Однако при ответственной работе правительства это препятствие с

Таким образом, ускоренное экономическое развитие Калининградской области, превращение ее в зону экспортного производства, ориентированного на изготовление продукции как для Европы, так и для СНГ, – вполне оправданная задача. Область имеет целый ряд конкурентных преимуществ по сравнению и со странами Европы (членами ЕС и кандидатами), и с другими российскими регионами. Разумеется, однозначный анализ всех pro et contra невозможен, никто не может все точно взвесить и определить результаты взаимодействия множества разнонаправленных факторов. Решающим фактором всегда выступает политика властей, их способность или неспособность реализовать имеющиеся преимущества и нейтрализовать негативные факторы. Главное для нас здесь состоит в том, чтобы убедиться в наличии существенных аргументов на стороне pro.

Для решения перечисленных выше задач федеральная и региональная власти должны обеспечить скоординированное продвижение сразу по нескольким важным направлениям. Во-первых, необходимо сконцентрировать весьма ограниченные ресурсы государственного бюджета на действительно приоритетных участках, обеспечивающих базу для социально-экономического прорыва. Во-вторых, необходимо трансформировать механизм функционирования особой экономической зоны в направлении, обеспечивающем существенное повышение его эффективности. В-третьих, принять комплекс организационно-правовых мер, стимулирующих инвестиционную и предпринимательскую активность в регионе.

Таблица 7

Показатели, характеризующие конкурентные преимущества Калининградской области по сравнению с остальной территорией России, соседними государствами и с промышленно развитыми европейскими странами

Показатель		Калининградская область	Россия в среднем	Литва	Польша	Германия	Соотношение Калининградской области с Литвой	Соотношение Калининградской области с Польшей	Соотношение Калининградской области с Германией
Среднемесячная зарплата, 1999 год (долл. США)		55,4	64,3	280,8	429,9	...	0,20	0,13	...
Тарифы на электроэнергию, 2000 год (центы США/кВт·ч)	для населения	1,0	0,7	9,0	3,4	11,0	0,11	0,29	0,09
	для промышленности	1,8	1,1	9,0	3,6	3,0	0,20	0,50	0,60
Численность студентов на 1000 населения, 1997 год		29,0	37,0	23,0	28,0	26,0	1,20	61,0	41,12

Следующий набор решений должен быть обеспечен федеральными властями:

(1) развитие инфраструктурных отраслей, требующих вложения средств федерального бюджета (хотя это не означает, что эти задачи должны решаться исключительно за счет бюджетных средств);

(2) формирование благоприятной правовой среды для ведения бизнеса, включая принятие соответствующего законодательства (инвестиционного, налогового, а также по режиму функционирования ОЭЗ) и обеспечение его устойчивости;

(3) проведение переговоров с ЕС и с сопредельными с Калининградской областью странами по связанным с развитием области проблемам (включая транзитные, транспортные, визовые и др.).

Представляется достаточно очевидным, почему федеральной власти приходится уделять повышенное внимание к проблемам социально-экономического развития Калининградской области, выделяя на эти цели дополнительные ресурсы – как организационные, так и финансовые. Это связано с геополитическим положением региона, с той ролью, которую КО может и должна играть в обеспечении национальных интересов России в Европе вообще и в Балтийском регионе в частности, не говоря уже об интересах обеспечения обороноспособности страны.

Региональная власть должна, в свою очередь, взять на себя ответственность за такие проблемы, как:

- (1) социальное развитие региона (особенно проблемы здравоохранения и образования);
- (2) принятие благоприятного для инвесторов и предпринимателей законодательства по вопросам, находящимся в компетенции региональных властей;
- (3) индивидуальная поддержка крупных инвестиционных проектов, причем осуществление этого через понятные и прозрачные механизмы и процедуры.

Обеспечение инфраструктурной базы развития региона

Финансирование всех инфраструктурных объектов должно осуществляться в рамках новой Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2010 года.

Энергетические проблемы

Энергетические проблемы Калининградской области, по крайней мере теоретически, могут быть решены четырьмя способами.

Первый – строительство на территории Калининградской области ТЭЦ-2, работающей на газе. При реализации этого способа зависимость Калининградской области от производства электроэнергии исчезает, однако сохраняется зависимость от поставок газа, которые по-прежнему будут осуществляться через территорию других государств. Реализация проекта строительства ТЭЦ-2 является, пожалуй, наиболее дорогостоящим мероприятием среди всех необходимых федеральных инвестиций в Калининградской области, но в дальнейшем может осуществляться экспорт электроэнергии из Калининградской области (срок окупаемости ТЭЦ-2 от начала строительства составляет около восьми лет).

Второй способ – строительство на территории Калининградской области атомной электростанции. В этом случае действительно будет достигнута полная энергетическая независимость Калининградской области. Недостатки этого способа – необходимость еще больших изначальных капитальных вложений в строительство электростанции и крайне отрицательное отношение со стороны других стран (по экологическим соображениям).

Третий способ – строительство на границах Литвы с основной территорией РФ и с Калининградской областью трансформаторных станций, изменяющих транспортируемую электроэнергию с российских частотных стандартов на европейские при входе ЛЭП на территорию Литвы и затем обратно на российские частотные стандарты. Некоторые эксперты видят в таком решении фактор усиления зависимости области от характера отношений с Литвой и ЕС (заинтересованность Литвы в транспортировке газа через ее территорию считается более очевидной, чем в транспортировке электроэнергии).

Четвертый способ – переход Калининградской области на европейские стандарты, иначе говоря, сохранение ее зависимости от поставок электроэнергии и полагание на экономическую заинтересованность других стран в поставках электроэнергии в Калининградскую область. Возможным достоинством этого способа является его относительная дешевизна, однако количественных оценок не существует. Как уже говорилось выше, уровень

тарифов на электроэнергию в Европе выше российского и возможный ущерб потребителей Калининградской области от разности тарифов при отделении Литвы от электросетей РАО ЕС России составит порядка 135 млн долл. Поэтому еще одним недостатком данного решения проблемы является необходимость достижения договоренности с Литвой о поставках электроэнергии в Калининградскую область по более низким ценам в обмен на поставки газа.

Поскольку строительство ТЭЦ-2 уже согласовано и даже начато, то, несмотря на значительные капиталовложения и сохраняющуюся зависимость от транзита газа, это, скорее всего, наиболее приемлемый вариант решения энергетических проблем Калининградской области. Предполагаемая мощность ТЭЦ-2 – 900 МВт, первого энергоблока – 450 МВт (его ввод планируется в 2003 году). Для строительства ТЭЦ-2 необходимо решить не только проблему привлечения масштабных инвестиций, но и проблему газоснабжения электростанции. Для этого предстоит построить вторую нитку газопровода производительностью 2600 млн куб. м в год и подземное хранилище газа.

Несмотря на то что строительство ТЭЦ-2 предусматривалось еще в принятой в 1996 году Федеральной целевой программе «Развитие особой экономической зоны в Калининградской области», к моменту разработки и принятия обновленной федеральной целевой программы по Калининградской области сооружение ТЭЦ-2 практически еще не началось. Одна из причин – высокая стоимость строительства. В соответствии с проектом новой Федеральной целевой программы по Калининградской области на строительство ТЭЦ-2 в ценах 2001 года требуется около 13,1 млрд руб., на строительство и реконструкцию магистральных газопроводов – 6,7 млрд руб., на сооружение подземного газохранилища – 3,1 млрд руб. (все вместе более 750 млн долл.). Федеральный бюджет выделить всю необходимую сумму вряд ли сможет (в проекте программы из федерального бюджета на ТЭЦ-2 должно быть выделено 1,6 млрд руб., на газопроводы – 1,7 млрд руб., на газохранилище – вообще ничего). Большая часть средств должна приходиться на так называемые другие источники финансирования, к которым относятся «средства, распределяемые федеральными министерствами и ведомствами, РАО «ЕС России», РАО «Газпром», а заинтересованность последних в финансировании указанных проектов не вполне очевидна.

Конфликт интересов между основными участниками данного проекта – РАО «ЕЭС» и Газпромом заключается в следующем. Мощности ТЭЦ-2 должно хватать не только для обеспечения нужд самой Калининградской области, но и для экспорта электроэнергии (строить ТЭЦ меньшей мощностью неоправданно по техническим параметрам). Для обеспечения работы ТЭЦ-2 необходимы реконструкция и строительство новых магистральных газопроводов и желательно строительство подземного газохранилища. Для энергетиков проект оказывается исключительно привлекательным, существенно расширяющим возможности экспорта электроэнергии в Европу (т. е. поставок своей продукции по тарифам, значительно превышающим внутрироссийские). Для газовиков же эффект оказывается прямо противоположным – определенная часть потенциально экспортного продукта должна поставляться на внутренний рынок по более низким тарифам. Естественное в такой ситуации противостояние никак не способствует решению энергетических проблем области. По форме этот конфликт проявляется в вопросе об определении наиболее эффективного способа транспортировки газа в Калининградскую область, на предмет чего у Газпрома существует несколько проектов.

Проблема усугубляется еще и тем, что, насколько нам известно, не существует однозначных доказательств того, что строительство ТЭЦ-2 (а с ним и газопровода и газохранилища) – единственное возможное решение, поскольку не существует технико-экономических обоснований альтернативных проектов (о которых говорилось выше). Не вполне очевидна и эффективность использования существующих газопроводов. Это до сих пор

порождает дискуссии (в том числе и среди независимых экспертов) о целесообразности строительства ТЭЦ-2 и новых ниток газопроводов.

Впрочем, при рассмотрении энергетической темы в комплексе других проблем развития Калининградской области следует учитывать и еще одно обстоятельство. Литва крайне заинтересована в строительстве новой ветки газопровода через ее территорию, что способствовало бы повышению устойчивости функционирования энергетического сектора этой страны. Данный вопрос может стать важной темой для переговоров с Литвой по более широкому комплексу экономических вопросов.

Транспортный комплекс

Развитие транспортного комплекса как одной из основных составляющих инфраструктурного фактора улучшения инвестиционного климата Калининградской области требует прежде всего решения проблем транспортных тарифов, портового хозяйства и подключения автомобильной и железнодорожной инфраструктуры области к европейской транспортной системе.

В качестве возможных решений проблемы транспортных тарифов при транзите грузов через территорию сопредельных государств предлагаются следующие:

- строительство железнодорожно-автомобильной паромной переправы Усть-Луга – Балтийск – порты Европы (для обеспечения Калининградской области транспортным путем на остальную территорию России, не зависящим от транзита через Белоруссию и Литву, а также для решения проблемы транспортировки в Россию грузов и пассажиров, которые в настоящее время по существующим соглашениям не могут быть транспортированы транзитом, например заключенных); стоимость этого проекта составляет порядка 80 млн долл.;

- проведение переговоров с ЕС о едином уровне тарифов при транзитных перевозках по территории Литвы во всех направлениях, включая калининградское, после вступления Литвы в ЕС;

- обеспечение МПС России величины суммарного железнодорожного тарифа за провоз грузов по территориям России, Белоруссии и Литвы не выше аналогичного железнодорожного тарифа в прямом сообщении по территории России;

- проработка вопроса о создании консорциума Калининградского и Клайпедского портов, заключение соглашения о разграничении их специализации (что сделает бессмысленным проведение Литвой протекционистской политики в отношении калининградских портов). Реализация тех или иных мер зависит от успешности

проведения переговоров МИДом, экономической целесообразности (это касается прежде всего строительства парома Усть-Луга – Балтийск), возможности практического осуществления (например, названного Постановления Правительства РФ – к настоящему времени еще не разработаны механизмы компенсации дополнительных расходов).

В качестве одного из возможных направлений дальнейшего развития Калининградской области называется превращение этого региона в крупный транспортный узел (прежде всего за счет использования незамерзающих портов). Однако развитие портового хозяйства Калининграда осложняется целым рядом причин.

Во-первых, Калининградский порт объективно не выдерживает конкуренции с портами других прибалтийских стран не только из-за тарифной политики этих стран, но и в силу гораздо лучшей инфраструктурной оснащенности других портов, их возможности в отличие от Калининграда принимать глубоководные суда.

Во-вторых, для расширения возможностей обслуживания грузопотоков, в частности приема глубоководных судов, Калининградский морской канал требует углубления и расширения. В то же время проведение полной реконструкции Калининградского морского канала, начатой в 1979 году и прекращенной в связи с отсутствием финансирования в 1986 году,

кажется малооправданным. Для окончания реконструкции требуется около 45 млн долл. При этом экономический эффект данного проекта неочевиден. Также возникают дополнительные технические сложности с осуществлением проекта. Дальнейшее расширение канала может иметь негативные экологические последствия. На данном этапе представляется целесообразным поддерживать современное состояние канала путем дноуглубительных работ, необходимых для избежания его постепенного заиливания.

В-третьих, в настоящее время Калининградский порт объективно не может конкурировать и с портами Санкт-Петербурга и Ленинградской области – транспортировка грузов на петербургском направлении не зависит от транзита через другие государства, к тому же техническое оснащение этих портов значительно лучше.

Наличие подобных сложностей вполне может привести к тому, что темпы развития портового хозяйства окажутся весьма скромными. Тем не менее оно имеет немаловажное значение для самой Калининградской области и, несомненно, должно развиваться. В силу ограниченности бюджетных средств федеральное участие в этом случае должно, скорее всего, ограничиваться поддержанием морского канала в современном состоянии. Такие мероприятия, как модернизация портовых сооружений, строительство новых контейнерных терминалов и терминалов типа «ро-ро», должны осуществляться за счет частных инвестиций.

Развитие Калининградской области как региона сотрудничества с ЕС требует не только развития портового хозяйства, но и в не меньшей степени включения Калининградской области в европейские сети автомобильных и железных дорог (особенно учитывая, что в Европе значительная часть грузовых перевозок приходится на автомобильный транспорт) (табл. 8).

В настоящее время обсуждается проект прокладки автомагистрали «Виа Ганзеатика», которая пройдет непосредственно вдоль побережья Балтийского моря (от Санкт-Петербурга до Любека). Для подключения автодорожной системы области к этому важному транспортному коридору необходимо построить или реконструировать целый ряд дорожных объектов. На финансирование этих мероприятий на период до 2003–2005 годов требуется примерно 300 млн долл, (из них 240 млн долл, за счет средств федерального бюджета и еще 60 млн долл. – за счет иностранных инвестиций).

Таблица 8

Удельный вес отдельных видов транспорта в общем грузообороте (%)

	Год	Железнодорожный	Автомобильный	Трубопроводный*	Морской	Внутренний водный	Воздушный
Россия	1999	56,8	1,03	3,5	5,7	2,90	0,1
Великобритания	1997	1,9	18,2	1,37	8,0	0,01	0,5
Германия	1998	17,7	61,8	3,6	–	15,40	1,5
Италия	1996	3,7	22,2	2,3	71,5	0,02	0,2
Франция	1996	10,0	23,9	4,4	59,6	1,20	0,9

* Без газопроводного транспорта.

* * *

Существует еще ряд сфер, в которых федеральными органами власти должны быть приняты меры, направленные на решение проблем этих секторов. К их числу относятся:

- развитие телекоммуникационной инфраструктуры;
- решение экологических проблем;

- повышение эффективности развития отдельных отраслей специализации Калининградской области: агропромышленного, рыбохозяйственного, туристическо-рекреационного комплексов, янтарной промышленности;
- строительство объектов социальной инфраструктуры, ответственность за которые лежит на федеральных органах власти;
- решение проблем, связанных с наличием на территории области военно-морской базы, таких как утилизация отходов, обеспечение жильем военнослужащих и уволенных в запас.

Формирование благоприятного инвестиционного климата в обновленном режиме особой экономической зоны

Если основные направления развития инфраструктуры Калининградской области более или менее очевидны (хотя конкретные решения здесь еще требуют дополнительной проработки), то перспективы трансформации режима особой экономической зоны вызывают острые дискуссии. В принципе понятно, что речь должна идти об административных и политических решениях, обеспечивающих резкое улучшение инвестиционного климата. Ведь в этом и состоит суть ОЭЗ. Однако на практике очень трудно бывает определить, происходит ли то или иное развитие событий благодаря или вопреки сложившимся правилам игры, и насколько особый режим данного региона может оказывать негативное влияние на развитие остальной территории страны.

Основные вопросы, которые нам предстоит рассмотреть в этой связи, представляются следующими:

- перспективы трансформации действующего режима особой экономической зоны;
- административные стимулы деловой активности;
- налоговые стимулы деловой активности;
- ОЭЗ Калининградской области и возможный механизм стимулирования деловой активности через режим свободных экономических зон.

Меры, направленные на решение названных проблем, нашли отражение в Концепции федеральной социально-экономической политики, полный текст которой приводится в Приложении 1.

Перспективы таможенного режима

Поскольку из всего режима ОЭЗ реально действуют лишь некоторые льготы таможенного характера, именно к ним сводится вопрос о перспективах функционирования действующей СЭЗ. Несмотря на ограниченный характер действующих льгот (и по отношению к Закону об ОЭЗ Калининградской области, и по отношению к перечню льготируемой продукции), влияние этих льгот на развитие региона весьма существенно. Поэтому вокруг этого вопроса разворачивается в настоящее время острая дискуссия.

В отношении перспектив сохранения существующих льгот по таможенным платежам существует по крайней мере три альтернативных варианта решений. Во-первых, отмена таможенных льгот в ближайшее время. Во-вторых, сохранение режима ОЭЗ в его нынешнем виде. В-третьих, трансформация режима ОЭЗ, подразумевающая либо постепенную отмену таможенных льгот (например, в течение десяти лет), либо постепенную отмену таможенных льгот с заменой их другими льготами в рамках режима ОЭЗ. Отмена таможенных льгот в ближайшее время вряд ли возможна. С одной стороны, одномоментное изменение существующего положения приведет к резкому ухудшению социально-экономической ситуации в области, экономика которой приспособлена к режиму свободной таможенной зоны (причем речь идет не только о торговых организациях, но и о промышленных предприятиях). Соот-

ветственно потребуются дополнительная финансовая помощь из федерального бюджета¹⁰². С другой стороны, отмена режима ОЭЗ была бы отрицательно воспринята инвесторами и будет расцениваться как очередное проявление нестабильности российского законодательства. Тем не менее у этого варианта есть и свои достоинства: будет сделан шаг к унификации правового пространства страны, будет меньше стимулов для контрабандного провоза товаров.

Сохранение режима ОЭЗ в его нынешнем виде – самое простое решение для федеральных властей, но имеющее одно достоинство – ухудшения социально-экономической ситуации в этом случае в Калининградской области скорее всего не будет. Но и кардинальное улучшение ситуации тоже вряд ли произойдет, весь имеющийся потенциал развития области так и останется неиспользованным.

Трансформация режима ОЭЗ представляется оптимальным вариантом, однако осуществляться она может по-разному. Первый вопрос, который должен быть решен в отношении режима ОЭЗ – есть ли необходимость в полной отмене таможенных льгот через несколько лет (например, через десять лет)? Здесь, впрочем, необходимо учитывать, что этими льготами пользуются две разные категории налогоплательщиков: торговые организации и производители.

Отмена льгот по таможенным платежам для торговых организаций в краткосрочной перспективе может привести к росту цен в регионе и высвобождению большого количества занятых в этом секторе экономики (т. е., как уже говорилось выше, крайне негативно сказаться на текущей социальной ситуации). В средне- и долгосрочной перспективе отмена льгот в сфере торговли должна быть компенсирована общим улучшением экономической ситуации в области: за счет привлечения инвестиций должны быть созданы новые рабочие места в производстве, развита промышленность, снабжающая регион потребительскими товарами, т. е. отмена льгот по таможенным платежам для торговых организаций вполне возможна.

В отношении льгот по таможенным платежам для производителей ситуация не столь однозначна. Благодаря таможенным льготам в Калининградской области возник ряд новых производств (например, мебельное производство). Далеко не все они смогут существовать без таможенных льгот, даже если в области и будут введены дополнительные меры по стимулированию инвестиционной активности (см. ниже), для таких предприятий они вряд ли будут играть весомую роль. Поэтому в отношении льгот по таможенным платежам для производителей имеет смысл говорить о сохранении для них режима свободной таможенной зоны. Для стимулирования притока инвестиций в регион режим свободной таможенной зоны для производителей промышленной продукции может распространяться и на вновь создаваемые предприятия, хотя таможенные льготы нецелесообразно распространять на предприятия, продукция которых и без льгот пользуется высоким спросом на мировом или российском рынках. К их числу относятся электроэнергетика, топливная промышленность, черная и цветная металлургия, производство подакцизных товаров, вооружения и военной техники.

Говоря о таможенных льготах, необходимо также отметить, что для функционирования свободной таможенной зоны отделенность Калининградской области от основной территории страны является большим достоинством. Наличие таможенной границы дает возмож-

¹⁰² Это подтвердилось в начале 2001 года, когда со вступлением в действие второй части Налогового кодекса были отменены таможенные льготы и в области сложилась почти критическая ситуация: вышло распоряжение ГТК России № 01–99/1405 от 27 декабря 2000 года «О применении части II Налогового кодекса Российской Федерации при перемещении товаров под таможенные режимы», отменившее льготы по таможенным платежам при ввозе произведенных на территории области товаров на остальную территорию России. Появилось огромное количество сообщений чуть ли не об остановке калининградских предприятий.

ность распространять режим свободной таможенной зоны на территорию всего субъекта Российской Федерации, что невозможно сделать в других регионах (за исключением Сахалинской области).

Административные льготы

Практика функционирования режима особой экономической зоны в Калининградской области показала, что для привлечения инвестиций в этот регион льгот по таможенным платежам явно недостаточно. Поэтому необходимо осуществление дополнительных мер, направленных на поощрение инвестиций, которые не могут ограничиваться только административными мерами, наряду с административными мерами следует применять и экономические (налоговые) стимулы.

Пока нельзя сделать однозначный вывод об эффективности и достаточности для Калининградской области принимаемых в настоящее время мер по улучшению инвестиционного климата в стране в целом (принятие нового закона о регистрации, Земельного кодекса, главы Налогового кодекса по налогу на прибыль). Поэтому было бы целесообразно принять в данном регионе ряд дополнительных мер по улучшению предпринимательского климата, устранению административных барьеров.

Речь прежде всего должна идти о более решительном и последовательном обеспечении таких мер, как:

- упрощенный порядок согласования разрешительной и проектной документации для начала реализации проекта;
- отмена лицензирования или дальнейшее упрощение лицензирования;
- ограничение числа проверок предприятий различными органами государственного контроля (например, установление правила, что на предприятии может проводиться только одна и только комплексная проверка в год продолжительностью не более двух недель);
- упрощенный визовый режим для иностранных инвесторов и граждан, работающих на территории области;
- разрешение создавать филиалы иностранных банков. Федеральные административные меры поощрения инвестиций должны дополняться областными. Необходимо принятие региональных нормативных актов, касающихся:
 - лицензирования, находящегося в ведении региональных органов власти;
 - расширения возможностей участия в приватизации областной собственности (в том числе иностранцев);
 - устранения административных барьеров в области предпринимательства;
 - создания областного консультативного (наблюдательного) совета инвесторов;
 - организации прозрачной системы «индивидуального сопровождения» крупных инвестиционных проектов в области (для этого, вероятно, целесообразно принятие регионального закона, регулирующего процедуры такого сопровождения).

Ограничение мер экономической политики административными имеет свои достоинства и недостатки. С одной стороны, административные меры не затрагивают бюджет (не увеличивают расходы и не сокращают доходы), возможности злоупотребления ими очень ограничены. С другой стороны, административных льгот может оказаться недостаточно для принципиального улучшения инвестиционного климата в регионе, поэтому потребуются также предоставление инвесторам налоговых льгот (с соответствующим их законодательным оформлением). Налоговые льготы могут послужить важным инструментом стимулирования притока капитала в область, однако в этом случае существует опасность нецелевого использования налоговых льгот, повторения опыта ЗАТО.

Налоговые льготы

В отношении налоговых льгот, так же как и таможенных, возможны три альтернативных решения. Во-первых, отсутствие специальных налоговых льгот (достоинства и недостатки этого решения уже обсуждались выше). Во-вторых, предоставление налоговых льгот, закрепленных в федеральном законодательстве (например, в соответствии с уже подготовленным проектом федерального закона о свободных экономических зонах и соответствующими проектами федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Налоговый и Таможенный кодексы). В-третьих, превращение Калининградской области в офшор.

Последний вариант предполагает отказ от взимания всех федеральных налогов и сборов (при этом специальный налоговый режим должен предоставляться предприятиям, зарегистрированным и осуществляющим свою деятельность в Калининградской области, а также гражданам, постоянно проживающим в Калининградской области), установление особого порядка регистрации налогоплательщиков, введение налоговой границы между Калининградской областью и основной территорией России, приравнивание поставок товаров (работ, услуг) на (с) территории Калининградской области к импорту (экспорту), принятие решений, резко упрощающих ведение бизнеса в регионе, изменение критериев резидентства предприятий и физических лиц.

Не исключено, что превращение Калининградской области в офшор приведет к значительному экономическому росту в этом регионе, однако такой сценарий развития особой экономической зоны имеет большое количество недостатков, таких как крайняя сложность правовой реализации (возможно, потребуются внесение изменений в Конституцию РФ¹⁰³), неоднозначное отношение в мире к офшорам, неопределенность экономических последствий для других российских регионов. Наконец, индивидуализация отношений федерального центра и региона создаст крайне опасный прецедент – появится огромное количество желающих переписать Конституцию РФ, добиться особого статуса для других регионов (каждый субъект Федерации чем-то уникален, и под эту уникальность все могли бы потребовать специальных привилегий).

Можно вспомнить ситуацию 1991–1993 годов: в результате внесения бесконечных поправок в Конституцию мало кто знал, что она собой представляет; заключение договора о разграничении предметов ведения и полномочий с Татарстаном кончилось заключением договоров с более чем половиной субъектов Федерации.

В настоящее время наибольшее число сторонников получило мнение, в соответствии с которым в Калининградской области для привлечения инвесторов должны предоставляться дополнительные налоговые льготы, исключаящие превращение региона в офшор (эта точка зрения нашла отражение и в Концепции федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области). Однако в отношении параметров налоговых льгот вопросы еще остаются.

Одним из возможных наборов налоговых льгот может являться тот, который предусматривается в упомянутом выше пакете подготовленных законов, касающихся свободных экономических зон. Он предусматривает:

- освобождение от уплаты налога на прибыль в бюджеты всех уровней в течение пяти лет с начала реализации инвестиционного проекта и уплата в течение последующих двух лет налога на прибыль в бюджеты всех уровней в размере 50 %;
- при поставке на экспорт 80 % и более производимой продукции – освобождение от уплаты налога на прибыль в региональные и местные бюджеты (в течение всего периода действия режима особой экономической зоны).

¹⁰³ Внесение поправок в Конституцию РФ представляется нам в обозримом будущем крайне нежелательным по политическим соображениям и вряд ли возможным.

Возможны и другие варианты налоговых льгот, особенно в случае, если закон о свободных экономических зонах и соответствующие поправки в Налоговый и Таможенный кодексы приняты не будут. В такой ситуации возможны по крайней мере два способа предоставления налоговых льгот. Либо федеральное законодательство (Налоговый кодекс) допускает изъятие для режима особой экономической зоны в отношении региональной части налога на прибыль (право региона снижать свою часть налога вплоть до нулевой ставки). Либо власти области могут принять решение о возврате получаемого налога на прибыль инвесторам (помимо официально допустимого снижения ставки региональной части налога на прибыль с 14,5 до 10,5 %).

Одновременно федеральные власти могли бы принять решение о компенсации из федерального бюджета региональному бюджету выпадающих доходов. Это может быть сделано также двумя путями. Во-первых, за счет субвенций, предоставляемых Калининградской области. Во-вторых, через некоторую модификацию механизма межбюджетных отношений, например за счет приравнивания к нулю поступлений от налога на прибыль при расчете валовых налоговых ресурсов при распределении трансфертов из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. При таком подходе объем дополнительной финансовой помощи будет превышать реальное недополучение областным бюджетом средств от налога на прибыль.

Льготы по налогу на прибыль должны также дополняться льготами по региональному налогу на имущество предприятий и дорожному налогу.

Вместе с тем налоговые льготы – весьма проблематичный шаг, требующий наличия достаточно эффективной системы госуправления, и прежде всего эффективного налогового администрирования. При введении налоговых льгот необходимо решить ряд достаточно сложных проблем.

Во-первых, предоставление налоговых льгот может превратить Калининградскую область в очередной офшор (причем не тот офшор, о котором шла речь выше и который формируется властью и под ее контролем, но стихийный офшор, возникающий из-за слабости государственной власти, ее неспособности в должной мере контролировать хозяйственные процессы на территории страны). В такой ситуации предприятия, получающие льготы, будут лишь регистрироваться в области, осуществляя фактическую свою деятельность за ее пределами. Для предотвращения этого необходимо разработать адекватную систему администрирования, которая позволяла бы отслеживать реальное происхождение товаров (возможно, сопровождаемую требованием к юридическому лицу вести свою деятельность только на территории Калининградской области). С этим связан и другой вопрос – должны ли налоговые льготы предоставляться по территориальному или функциональному принципу, иначе говоря, должны ли налоговые льготы предоставляться на ограниченных участках территории или инвесторам по всей территории области, но отвечающим определенным критериям (например, инвестирующим определенный объем средств)? С точки зрения администрирования первый вариант гораздо проще, при втором варианте инвестор имеет свободу выбора оптимального расположения предприятия.

Во-вторых, предоставление налоговых льгот на территории Калининградской области искусственно повысит конкурентоспособность калининградских предприятий по сравнению с предприятиями, расположенными на остальной территории России. Учитывая, что доля продукции обрабатывающей промышленности в российском экспорте невелика, при вывозе калининградской продукции в другие страны проблема эта не столь остра. Однако при поставке продукции в другие субъекты Российской Федерации калининградские предприятия не должны получать налоговых льгот. Поскольку особенности ведения бухгалтерского учета не позволяют разделять прибыль, полученную от реализации товаров в стране и за рубежом (и соответственно не облагать налогом на прибыль только часть прибыли), необ-

ходимо установить, какую часть своей продукции предприятие должно экспортировать (или сбывать в самой Калининградской области), чтобы получать льготы по налогу на прибыль.

В-третьих, необходимо ограничить круг отраслей, предприятия которых могут получать льготы по налогу на прибыль. Очевидно, что преференциальным налоговым режимом не должны пользоваться предприятия электроэнергетики, топливной промышленности, металлургии, производящие подакцизные товары, оружие и военную технику. Определение же точного перечня отраслей и производств, которые могут быть привлечены в Калининградскую область, вряд ли возможно.

В-четвертых, необходимо определить оптимальные количественные параметры предоставляемых налоговых льгот. Если льготы предоставить в недостаточных объемах, СЭЗ не привлечет инвесторов, если в чрезмерных объемах – бюджет будет нести совершенно неоправданные потери. Причем если учесть, что одним из залогов успешного функционирования СЭЗ является стабильность законодательства (в отношении СЭЗ оно должно быть стабильным в течение достаточно длительного срока, например десяти лет), возможности экспериментирования в данном случае крайне ограничены.

Возможные направления сотрудничества РФ и ЕС по вопросам развития Калининградской области

Одно из немаловажных предложений Концепции федеральной социально-экономической политики в отношении Калининградской области – заключение специального соглашения с ЕС по этому региону (Калининградскую область стали даже называть пилотным регионом сотрудничества с ЕС). Необходимость заключения такого соглашения вполне очевидна. В настоящее время одним из сдерживающих факторов привлечения иностранных инвестиций в Калининградскую область является неопределенность позиции федеральных властей в отношении этого региона. Заключение международного соглашения с ЕС по Калининградской области могло бы стать своего рода сигналом для иностранных инвесторов о заинтересованности федеральных властей в развитии данного субъекта Федерации.

Заключение соглашения с ЕС по Калининградской области требует определенной подготовки и соответственно времени. Но помимо этого в настоящее время не вполне ясно потенциальное содержание такого соглашения. Точнее говоря, более или менее очевидно, что хотела бы получить российская сторона, но непонятно, есть ли предложения, которые могли бы заинтересовать европейскую сторону.

Для Калининградской области в рамках соглашения с ЕС было бы неплохо достигнуть договоренностей по таким вопросам, как:

- особый визовый режим для жителей области;
- оказание Калининградской области финансовой помощи со стороны ЕС в решении экологических проблем (в том числе в рамках совместных проектов, частью этих проектов может быть и решение энергетических проблем области);
- оказание помощи в развитии автомобильных дорог и включение их в систему трансъевропейских магистралей;
- содействие в развитии телекоммуникации;
- распространение на Калининградскую область действия программ регионального сотрудничества;
- включение Калининградской области в зону действия Европейского инвестиционного банка;
- техническое содействие унификации систем стандартизации и сертификации;
- упрощение доступа товаров, произведенных в Калининградской области, на рынки ЕС.

С российской стороны при заключении соглашения с ЕС могут быть взяты обязательства по созданию льготного визового режима для иностранных инвесторов и иностранных граждан, работающих на предприятиях Калининградской области, гарантиям неухудшения условий для инвесторов, постепенному переходу области на европейские стандарты качества продукции и экологические стандарты. Однако эти обязательства будут интересны для ЕС только в том случае, если Калининградская область действительно будет привлекательной для европейских инвесторов (а это пока неочевидно). В противном случае ЕС будет заинтересован лишь в том, чтобы не иметь у своих границ проблемного (и потому опасного) соседа¹⁰⁴.

Практическую работу по сближению России и ЕС в отношении проблем Калининградской области целесообразно вести одновременно в двух направлениях. С одной стороны, необходимо вести работу в направлении сближения законодательства (в том числе регионального), поддержки процессов адаптации стандартов на продукцию, производимую в регионе (прежде всего, естественно, на продукцию, предназначенную на экспорт). С другой стороны, предстоит проработка и решение конкретных проблем развития региона (визовых, энергетических, транспортных и др.). Важно подчеркнуть, что работа должна вестись одновременно в обоих направлениях. Было бы неверно обуславливать решение конкретных проблем решением фундаментальных институциональных и правовых проблем.

Заключение

Десять тезисов о государственной политике в Калининградской области

Подводя итог всему вышесказанному, сформулируем десять основных положений, которые должны характеризовать цели и основные меры государственной (прежде всего федеральной) политики в Калининградской области.

1. Целью программы развития Калининградской области является обеспечение устойчивого социально-экономического роста региона темпами, позволяющими сокращать разрыв уровня жизни населения с сопредельными странами. Это позволит обеспечить стабильность социально-политической ситуации, включая сохранение области как органичной части России в условиях расширения ЕС.

Достижение этой цели предполагает продвижение в ряде взаимосвязанных направлений:

- обеспечение экономического роста на уровне 7–8% ВРП в год на протяжении десяти лет, что требует ежегодного прироста инвестиций порядка 14 %;
- трансформацию экономической структуры региона в направлении ее экспортной ориентации;
- рассмотрение области как полигона проведения наиболее последовательных либеральных реформ;
- развитие области как полигона для отработки форм и механизмов сближения России и ЕС.

2. Федеральное правительство обозначает сектора, в которые вкладываются прямые госинвестиции. К ним относятся:

- энергетика (частичное финансирование ТЭЦ-2 и связанных с ней объектов); главной проблемой при принятии здесь решений является проверка обоснованности сметы и расчетов на привлечение частных инвестиций;
- строительство автомобильных дорог, связывающих страны Балтии с Европой;

¹⁰⁴ Возможности интеграции Калининградской области в структуры Европейского союза рассмотрены в Приложении 3.

– социальные объекты (медицина, образование), относящиеся к компетенции федерального бюджета.

3. Решение проблем Калининградской области предполагается в рамках особой экономической зоны как механизма, обеспечивающего:

- стимулирование роста инвестиций и производства;
- компенсацию населению области потерь, связанных с его эксклавым положением.

4. Представляется целесообразным сохранить по крайней мере на пять лет существующие льготы по таможенным платежам, а в дальнейшем сохранить их только в отношении инвестиционных проектов. Экономика региона приспособилась к ним, под них подстроены существующие инвестиционные проекты.

5. Федеральные и областные органы власти должны разрабатывать и внедрять институциональные меры, нацеленные на обеспечение исключительно благоприятного инвестиционного климата. Здесь возможны:

- упрощенные механизмы открытия бизнеса и другие меры по де бюрократизации, такие как, например, ограничение числа проверок предприятий различными органами государственного контроля;
- резкое упрощение процедуры согласования инвестиционных проектов, включая предоставление подготовленных земельных участков;
- индивидуальное «прозрачное» сопровождение инвестиционных проектов.

6. Для стимулирования инвестиционной активности возможно принятие федеральными и региональными властями специальных мер в налоговой области. Например, освобождение от налогов на прибыль, имущество предприятий, новые инвестиционные проекты и промышленные предприятия, поставляющие значительную часть своей продукции на экспорт.

7. Необходима реализация комплекса мер по линии Министерства иностранных дел РФ, таких как проведение переговоров с Литвой и ЕС о долгосрочных условиях транзита грузов через территорию Литвы, о специализации Калининградского и Клайпедского портов, о благоприятном визовом режиме для жителей Калининградской области, о введении упрощенного визового режима для иностранных инвесторов на территории Калининградской области (возможно заключение специального соглашения с Европейским союзом по Калининградской области).

8. Целесообразно сформировать наблюдательный совет инвесторов при администрации Калининградской области. Совет формируется из представителей наиболее крупных инвесторов, работающих на территории области, представителей областной администрации, дирекции Федеральной целевой программы, представителей Торгово-промышленной палаты, ряда других организаций. В функции наблюдательного совета входит анализ и экспертиза нормотворческой деятельности в области инвестиций и выработка рекомендаций по улучшению инвестиционного климата. Совет может также рассматривать жалобы инвесторов на неблагоприятные действия органов власти.

9. Распределение федеральных ресурсов и использование федеральных льгот должны происходить под непосредственным контролем специально уполномоченных на то представителей федерального правительства.

10. Все реализуемые меры федеральной политики в отношении Калининградской области должны получить должное законодательное оформление. К числу основных требуемых изменений в законодательстве относятся внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», касающихся всех нововведений в режим особой экономической зоны, в Налоговый и Таможенный кодексы, направленных на «прописывание» в этих законодательных актах режима особой экономической зоны, в федеральное законодательство, связанное с введением администра-

тивных мер стимулирования инвестиционной деятельности (в том числе в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О банках и банковской деятельности»). При разработке и принятии федерального закона «О свободных экономических зонах» в нем должны быть предусмотрены особенности особой экономической зоны в Калининградской области.

Приложение 1

КОНЦЕПЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ¹⁰⁵

I. Необходимость проведения особой федеральной политики в отношении Калининградской области

Калининградская область занимает важное геополитическое положение и играет особую роль в обеспечении национальных интересов России в Балтийском регионе и в Европе. Калининградская область – это единственный субъект Российской Федерации, полностью отделенный от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами, что обуславливает угрозу хозяйственной и военно-политической изоляции области.

При этом область имеет экономически выгодное географическое положение, реализация преимуществ которого в соответствии с принятой Российской Федерацией Стратегией по развитию отношений с Европейским союзом до 2010 года выгодна всей России. Калининградская область должна стать российским регионом сотрудничества с Европейским союзом в XXI веке.

Опыт социально-экономического развития Калининградской области в течение последних десяти лет, неиспользование и частичная утрата ее экономического потенциала, резкое изменение геополитических и экономических реалий приводят к выводу о необходимости выработки и принятия при непосредственном участии Правительства Российской Федерации комплексной стратегии развития региона, рассчитанной на долгосрочную перспективу.

II. Цели и задачи федеральной политики в отношении Калининградской области

Главной целью обеспечения национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Калининградской области является создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения области, которое бы создавало условия, исключающие опасность ослабления роли и значения области как неотъемлемой части Российской Федерации.

¹⁰⁵ Подготовлена к заседанию Правительства РФ, состоявшемуся 22 марта 2001 года, на котором рассматривались проблемы Калининградской области.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.