

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов

Эволюция политической жизни

В 2002 г. в России продолжались процессы консолидации политической элиты при укреплении основных институтов государственной власти в логике рыночной демократии западного типа. Это подтверждается как характером экономико-политических дискуссий последнего времени, так и событиями собственно политической жизни.

В истекшем году происходила дальнейшая консолидация и структуризация политических сил и институтов, что наблюдается как в центристской, так и в левой частях политического спектра. Формирование на базе центристских фракций Государственной Думы («Единства», ОВР, «Регионов России») пропрезидентской партии «Единая Россия», нацеленной на завоевание большинства в парламенте, – закономерный результат эволюции как этих организаций, так и вообще постреволюционного российского общества¹. Движения, различавшиеся лишь именем лидера, под которого они были созданы, естественным образом сливаются, когда вопрос с лидером на ближайшие годы однозначно определен. Одновременно активизировались своеобразные поиски идеологической доктрины этой партии.

В левой части политического спектра происходило размежевание на сторонников тесного сотрудничества с президентской властью и сторонников сохранения оппозиционного облика КПРФ. Строго говоря, разница между этими двумя вариантами является преимущественно тактической. Обе левых группы признают верховенство действующей Конституции РФ и не посягают на изменение основ конституционного строя (во всяком случае, в обозримой перспективе). Тем более, что и в КПРФ уже происходят процессы, свидетельствующие о ее эволюции. На передний план здесь выдвигается (похоже, правда, не без помощи действующей власти) С. Глазьев, совершивший за прошедшее десятилетие эволюцию от работы в правительствах Е. Гайдара и В. Черномырдина через союз с А. Лебедем к союзу с Г. Зюгановым. С. Глазьев, фактически сменивший Ю. Маслюкова на посту «главного экономиста» КПРФ, демонстративно не является членом компартии. Развиваемые им экономические концепции являются по сути своей дирижистскими (и в этом смысле антилиберальными), но никак не коммунистическими. Тем самым происходит коренная смена идеологии компартии в ключевой для практической жизни страны области – экономической. Экономическая платформа С. Глазьева при всей своей старомодности (она ориентируется на реалии ускоренной индустриализации первой половины XX столетия) не является в строгом смысле коммунистической.

Одновременно происходила консолидация нижней палаты парламента. Сразу после выборов 1999 г. в Государственной Думе была сформирована широкая коалиция

¹ На начальном этапе создания движений, образующих в настоящее время «Единую Россию», в качестве их важнейших принципов провозглашалась или деидеологизация, или центризм (что, по сути, является синонимом деидеологизации).

между центристами и левыми по распределению думских портфелей². Тогда же, в 2000 г., сформировалась «нетрадиционная» модель функционирования правительства: в парламенте ему надо было договариваться с левыми и центристами, контролировавшими подавляющее большинство комитетов, а в своей практической экономической политике опираться на либеральную (правую) идеологию. Такая ситуация на протяжении 2000–2001 гг. регулярно создавала искусственные трудности при проведении социально-экономической политики, поскольку руководители думских комитетов из КПРФ (особенно комитетов по экономической политике, по социальной политике и по конституционному законодательству) имели достаточно механизмов для торможения правительственных и президентских законопроектов. В 2002 г. в Думе произошел пересмотр прежних соглашений, в результате которого практически все комитеты оказались под контролем центристов и правых. Это была перегруппировка в направлении организации власти, присущей развитым демократическим обществам: правительство стало опираться на парламентское большинство. Подобные сдвиги представляются очень важными, так как знаменуют *фактическое повышение роли парламента* в политической жизни страны. При продолжении этой тенденции опора правительства на парламентское большинство станет в России не эпизодом, а нормой (традицией), несмотря на отсутствие соответствующей нормы в Конституции РФ.

Дальнейшая консолидация политической системы посткоммунистической России будет в значительной мере зависеть от результатов парламентских выборов в декабре 2003 г. Вряд ли верховная власть переместится в левую часть политического поля. Поэтому результаты, которые продемонстрируют правые и центристы, станут решающими для облика как правящей коалиции – будет ли она чисто лидерской (и в партийно-политическом отношении оппортунистической, поскольку центристы готовы «переварить» и озвучить практически любую идеологию) или же власть будет более идеологически разборчивой, более последовательно опирающейся на ценности рыночной демократии западного типа.

Не менее важен будет и результат левых. Успех на выборах левоцентристов Г. Селезнева даст нынешней власти дополнительных союзников и одновременно будет способствовать ее сдвигу влево. Дело в том, что подобный союз во всех отношениях (как тактических, так и программных) был бы для правоцентристов гораздо более естественным, нежели сближение с правыми из СПС, поскольку особенностью обоих центристских блоков является крайне сниженная роль идеологии. В случае же подтверждения КПРФ своих позиций (что представляется вполне вероятным) можно будет ожидать консолидации власти в правоцентристском секторе при продолжении работы над коммунистической партией в сторону ее дальнейшей эволюции к социал-демократии.

В любом случае от предстоящих выборов можно с высокой степенью вероятности ожидать появления в России правящей партии, то есть партии, обладающей большинством в нижней палате парламента. Это не будет означать на данном этапе формального перераспределения полномочий от президента к парламента, тем более что правящая партия, если она действительно возникнет, станет таковой не из-за популярности пропагандируемых ей идей, а преимущественно благодаря опоре на личную популярность

² См. подробнее: Российская экономика в 2000 году: Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001. С. 8–9.



В. Путина. Но, завоевав парламентское большинство, партия вряд ли останется лишь инструментом в руках президентской администрации, обеспечивая ей «машину для голосования». Партия, имеющая большинство в законодательном корпусе, скорее всего, попытается реализовать собственные корпоративные интересы и вступит в гораздо более жесткий торг с представителями исполнительной власти. Уже опыт 2002 г. показал, что, усилившись за счет коммунистов, центристские фракции склонны демонстрировать свою независимость от Кремля и Правительства, все активнее стали торговаться по предлагаемым им законопроектам.

Нередко можно встретить утверждение, что российская демократия является не вполне демократией, что ей далеко до западных стандартов. Однако при сравнении российской политической системы с западной следует принимать во внимание особенности той или иной фазы демократического развития общества. Формирующийся политический ландшафт России, действительно, не вполне соответствует *современным* принципам функционирования политических институтов стран Запада. Однако если провести сравнения с этапами развития западных обществ, качественно сопоставимыми с современным российским положением, то можно выделить целый ряд общих черт и закономерностей.

В данном случае мы имеем в виду два обстоятельства функционирования демократических систем прошлых десятилетий. Во-первых, особенности демократических обществ, лишь недавно порвавших с тоталитаризмом или авторитаризмом. Во-вторых, функционирование этих систем в условиях жесткого противостояния правых и левых партий. В первом случае типичным примером является Италия, в которой на протяжении ряда десятилетий сохранялась «полупарламентарная» система власти, когда ведущая правительственная партия бессменно оставалась у власти – единолично или в союзе с малыми партиями, а вторая по величине партия (коммунистическая) всегда оставалась в оппозиции. По-видимому, такой режим на протяжении некоторого времени будет иметь место и в России.

Полупарламентарная демократия, как показывает опыт, создавая в стране политическую стабильность, способна обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении определенного периода времени. Однако в этот режим встроены и серьезные ограничения, поскольку он создает питательную среду для широкого развития коррупции. Длительное нахождение у власти одной и той же партии не способствует развитию механизмов демократического контроля, а механизмы контроля, характерные для авторитарных систем, здесь также отсутствуют. Способность такого режима обеспечивать экономический рост будет зависеть от того, в какой мере гражданскому обществу удастся сохранить свою относительную независимость от власти и обеспечить элементарный общественный контроль за деятельностью бюрократии.

Другой особенностью современной России в сравнении с развитыми демократиями Запада является сохранение существенных различий между правыми и левыми силами. Это различие уже вышло из состояния абсолютного антагонистического конфликта, когда противоположные группы не имели общего поля для дискуссий, поскольку находились в принципиально разных системах координат, имели диаметрально противоположные ценности и представления о принципах развития страны. Когда правые работали над формированием в России основ рыночной демократии, коммунисты могли говорить только о «свержении антинародного режима» и ностальгировать по СССР и энтузиазму сталинской поры. Теперь ситуация изменилась

– как на программном уровне³, так и в практической политике партий. Однако, несмотря на некоторое сближение позиций, на появившуюся способность партий вести диалог друг с другом, разрыв между ними остается еще очень существенным – примерно такой, какой был характерен для западных стран в 30–50-е гг. XX в. Отсюда проистекает большая жесткость взаимоотношений правительства и оппозиции, чем это в настоящее время свойственно для развитых демократий.

Тем не менее российские базовые ценности, по существу своему, уже являются ценностями западных демократий, те или иные аспекты которых считают приемлемыми для России различные политические силы. Эта тенденция на двух последних парламентских выборах проявилась, например, в виде апелляции к европейскому опыту блока «Социал-демократы» в 1995 г. («Хотите жить как в Европе – голосуйте за «Социал-демократов!») и СПС в 1999 г. («Жить как в Европе, не выезжая из России»). Не только в научных, но и в политических дискуссиях широко используются межстрановые сравнения, материалы Всемирного Банка (на них чаще ссылаются дирижисты), опыт Новой Зеландии (важный для либералов) и др. Таким образом, можно констатировать фактическое завершение дискуссии об исключительности России. Эта ситуация имеет, как минимум, одно важное следствие – если в прошедшее десятилетие использование западного опыта в большей степени было вопросом здравого смысла, а не принадлежности к определенной идеологии, то теперь более четко обозначились альтернативы экономической политики в рамках сделанного «западного выбора».

Сказанное прослеживается при анализе дискуссий, которые ведутся в настоящее время в России: о путях консолидации экономического роста; о вступлении в ВТО и перспективах сближения с ЕС; о дерегулировании; о реформе естественных монополий и вообще антимонопольной политике. Ниже мы рассмотрим некоторые из этих дискуссий более подробно. Здесь же заметим лишь, что любая из перечисленных тем и существующие в их рамках разногласия в принципе не могли содержательно обсуждаться при сохранении противостояния «универсалистов» и сторонников российской исключительности, характерного для 1990-х гг. Сегодня же российские дискуссии достаточно сходны с дискуссиями на аналогичные темы на Западе.

Данная тенденция «интеграции» экономических идей в общемировое пространство имеет соответствия и в других важнейших сферах общественной жизни. *Во-первых*, это стремление правительства создать относительно открытую экономику, что проявляется и в работе по созданию «общего европейского экономического пространства», и в переговорах по вступлению в ВТО. *Во-вторых*, это появление «открытой политики» в смысле аналогичном смыслу термина «открытая экономика». Разумеется, эти два явления обладают тесной связью. Таким образом, многие важнейшие события международной жизни прошедшего года имели отношение и к России, а российская политическая жизнь была тесно связана с вопросами внешней политики.

Общая стабилизация экономической и политической жизни находит отражение и в том, что правительство все активнее прибегает к инструментам долгосрочного ориентировочного планирования социально-экономического развития. Уже с 2000 г. регулярно разрабатываются и уточняются программные документы социально-экономической политики на один и на три года. А в 2002 г. было положено начало про-

³ Сравнительный анализ программ представленных в Думе партий см. Российская экономика в 1999 году: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319.



цессу среднесрочного бюджетного планирования: дважды – весной и в декабре – Правительство обсуждало трехлетние ориентиры бюджета. Последнее также стало результатом выхода страны из полосы затяжного финансового кризиса и превращением долговой проблемы из политической в преимущественно техническую.

Дискуссия об экономическом росте

Центральной проблемой экономико-политических дискуссий 2002 г. была проблема экономического роста. В дискуссии приняли участие практически все ведущие политики и экономисты России, включая Президента В. Путина. У дискуссии имелась объективная основа – замедление темпов роста, происходящее вот уже на протяжении трех лет.

С самого начала 2002 г. вопросы темпов роста стали предметом острейшего обсуждения. Первоначально это было связано со стагнацией в зимние месяцы. В принципе, осенне-зимняя стагнация прослеживается в российской экономике уже на протяжении ряда лет, однако каждый раз аналитиками ставится один и тот же вопрос: является ли эта остановка вновь сезонным явлением или же страна оказывается перед угрозой полномасштабной рецессии? Вопрос этот стоял тем более остро, что в 2001 г. наметились негативные тенденции в развитии мировой экономики и, естественно, возникли опасения, не является ли российская стагнация частью общемировых процессов.

К весне 2002 г. экономика России вновь продемонстрировала рост, однако темп его был ниже, чем в предыдущие два года. Если в 2000 г. ВВП вырос на 9%, в 2001 г. – на 5%, а в 2002 г. уже 4,3%. И хотя темп роста российской экономики все равно превышал показатели ЕС и Северной Америки, его параметры стали поводом для жесткой критики правительства со стороны различных групп политиков и экономистов. Суть критики состояла в том, что такими темпами Россия очень нескоро достигнет нынешнего уровня даже наиболее бедных стран ЕС и уж точно проиграет в соревновании с быстрорастущим Китаем. В. Путин также несколько раз в течение весны высказывался на эту тему, призывая правительство ставить перед собой «более амбициозные задачи». Таким образом, проблема роста в этой дискуссии выступила не столько как экономическая, сколько как политическая. Главным здесь была оценка эффективности деятельности правительства и, соответственно, вопрос об альтернативах – как проводимому курсу, так и осуществляющим этот курс персоналиям.

Вопрос, впрочем, не может быть ограничен и узко-политическим аспектом проблемы роста, каким бы важным он не представлялся. В 2002 г. была четко сформулирована ключевая задача предстоящих лет (или даже десятилетий): преодоление разрыва между Россией и наиболее передовыми странами мира. Такого рода проблемы достаточно хорошо известны из экономической истории последних двух столетий как «догоняющее развитие». Решение этой проблемы может стать объединяющей общество идеей, на отсутствие которой нередко жаловались представители российской элиты в 1990-е гг. Однако принципиальной особенностью стоящей перед Россией задачи является необходимость осуществления прорыва в условиях постиндустриального мира,

прорыва от индустриального общества к постиндустриальному. Такой задачи пока еще никому решать не приходилось⁴.

Признание названной проблемы в качестве ключевой уже в исходном пункте позволяет выделить некоторые характеристики роста, который необходимо обеспечить для современной России. Во-первых, необходим устойчивый рост в средне- и долгосрочной перспективе, а потому важно не допускать принятия популистских решений, которые приводят к краткосрочным эффектам, то есть обеспечивают красивые цифры роста в ближайшие годы, за чем следует тяжелый кризис. Во-вторых, рост должен сопровождаться прогрессивными структурными сдвигами. В-третьих, радикальные структурные сдвиги предполагают формирования такой институциональной системы, которая обеспечивает высокую адаптивность экономики и отдельных экономических агентов к постоянно меняющимся вызовам времени.

Экономический рост – проблема многоаспектная, тем более, когда речь идет о стране, только выходящей из длительного периода революционных потрясений и стоящей перед необходимостью решать задачи глубокой структурной трансформации своей экономики. Разные экономические и политические группировки, участвующие в такой ситуации в дискуссии о росте, пытаются решать в ней свои, причем существенно различные задачи.

Вопрос о росте становится полем для борьбы различных групп влияния за власть. Причем менее всего эта борьба может ассоциироваться с позицией левых сил. Они, конечно, также имеют свои представления о «правильной», то есть обеспечивающей экономический рост, системе мероприятий, однако отнюдь не КПРФ играла ведущую роль в критике Правительства. Наиболее активными здесь были как раз группировки, так или иначе связанные с исполнительной властью – уже находящиеся в структурах власти, но стремящиеся к укреплению своего положения и расширению сферы своего влияния на Правительство.

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

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

Развитие финансово-промышленных групп, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуаль-

⁴ Подробнее о постиндустриальных проблемах развития современной России см.: *Мау В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики, 2002. № 7.



ных), а также обеспечивают снижение транзакционных издержек (благодаря соединению в себе финансовых, производственных и исследовательских организаций)⁵.

Резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития⁶.

Институциональные реформы, нацеленные на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

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

Правительство М. Касьянова делает очевидный упор на последнюю модель консолидации роста, которая является, по нашему мнению, наиболее адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, но и наименее эффективной с точки зрения публичной политики. Консервативная макроэкономическая политика, налоговая реформа, дерегулирование, переговоры о вступлении в ВТО и об общеевропейском экономическом пространстве, разработка нового трудового и пенсионного законодательства, постепенное реформирование естественных монополий – эти и другие направления работы Правительства реализуются, хотя и непоследовательно, с 2000 г., но именно они создают базу для устойчивости российской экономики, осуществления в ней структурных реформ.

Однако такая политика оказывается очень уязвимой для критики со стороны тех, кто верит в «экономические чудеса» или просто заинтересован в смене Кабинета. Естественно, возникают разного рода предложения или об активизации промышленной политики в смысле назначения отраслевых приоритетов и их финансовой и нефинансовой поддержки со стороны государства, или о резком снижении бюджетной нагрузки на экономику, или о заметной девальвации рубля как способе защиты отечественных товаропроизводителей от иностранной конкуренции.

Проблема консолидации роста имеет несколько аспектов, которые следует принимать во внимание при выработке решений практической политики. Во-первых, это особенности современного этапа технологического развития, когда перед страной стоит, как было отмечено выше, задача постиндустриального прорыва. Во-вторых, существуют некоторые особенности роста, совпадающего с решением задач глубокой структурной трансформации национальной экономики. В-третьих, в условиях глобализации и открытости российской экономики ее состояние не может не реагировать на состояние мировой конъюнктуры (было бы странно ожидать высоких темпов роста в условиях мировой рецессии). В-четвертых, на рост влияет и специфика постреволюционной ситуации. Все четыре перечисленные обстоятельства непосредственным образом

⁵ См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики, 2002. № 4.

⁶ См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики, 2002. № 9.

вливают на современный российский экономический рост, а их переплетение в значительной мере предопределяет специфику решения стоящих перед страной социально-экономических проблем.

Ключевой проблемой при выработке политики роста является признание постиндустриального характера стоящих перед современной Россией вызовов. Механизм решения задач догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации, к которой привыкли апеллировать критики проводившейся в 2000–2002 гг. экономической политики. Главной особенностью современных производительных сил является резкое повышение динамизма и разнообразия (вплоть до индивидуализации) потребностей, с одной стороны, и возможностей их удовлетворения с другой. Это означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20–30 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран, то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас 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.

На протяжении 2002 г. в связи с развернувшейся вокруг проблемы экономического роста политической борьбой предпринимались (и еще будут предприниматься в дальнейшем) попытки определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Однако пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Дальнейшая дискуссия может привести лишь к тому, что в качестве приоритетных будут выделены сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями.

Специфика постиндустриального прорыва предполагает выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Причем адаптивность гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

Не следует также забывать, что перед Россией стоит в настоящее время не только (и даже не столько) задача обеспечения роста, но прежде всего необходимость проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е гг.). Отчасти это связано с тем, что новые сектора (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти – необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка⁷. Разумеется, сказанное не должно вос-

⁷ См.: Мельянец В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.



приниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования (например, в Белоруссии при А. Лукашенко), однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее.

Постиндустриальное общество структурно отличается от индустриального тем, что доля услуг в ВВП и в занятости становится преобладающей. Движение в этом направлении уже обозначилось в современной России, однако надо придать ему более целенаправленный и последовательный характер. Стратегия прорыва (а не повтора) должна ориентировать на усиленное развитие сектора услуг, и прежде всего высокотехнологичных услуг. Хотя дальнейшая отраслевая конкретизация и здесь была бы опасна.

Что же касается «промышленной политики», то она ни в коем случае не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Оба таких подхода означали бы консервацию формирующихся пропорций. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

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

Есть также ряд приоритетных в логике постиндустриального общества, но выходящих за рамки собственно экономической сферы секторов, на которых государство должно сосредоточиться в первую очередь. К ним относятся:

- Развитие образования. Россия имеет здесь очевидные сравнительные преимущества, поскольку уровень и качество образования у нас превышают параметры, характерные для стран с аналогичным уровнем экономического развития. Между тем именно вложения в образование являются важнейшим фактором обеспечения экономического рывка.
- Развитие здравоохранения. Эта отрасль, помимо гуманитарной составляющей, имеет, по-видимому, значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.
- Военная реформа, включая изменение системы комплектования армии с выходом на контрактную армию в самые короткие сроки. В настоящее время массовое стремление молодежи к уклонению от службы в армии оказывает существенное искажающее влияние на состояние рынка труда, а также на спрос на образовательные услуги (включая отъезд на учебу и работу за границу).

К этому перечню надо добавить реформу судебной системы и реформу государственного управления, о чем также на протяжении 2002 г. велись активные дискуссии среди экспертов, разрабатывались соответствующие документы. Более того, реальное развитие событий все более подводит к выводу, что именно в реформе политических

институтов находится сейчас «узкое место» экономического развития. В условиях несовершенства политических институтов (судебной и правоохранительной системы, а также госуправления) дальнейшее совершенствование экономического законодательства будет давать все меньшую и меньшую отдачу. Ведь экономическое законодательство лишь формирует определенные «правила игры», реализация которых зависит от правоприменительной практики, то есть от состояния прежде всего институтов политической организации общества.

Помимо рекомендаций проведения традиционной промышленной политики существует еще один комплекс рекомендаций по стимулированию экономического роста. В центре внимания здесь находятся вопросы денежной политики, и прежде всего противодействия или допущения укрепления реального курса рубля. Сторонники «слабого рубля» мотивируют свою позицию тем, что при таком развитии событий национальный производитель оказывается более защищен от иностранной конкуренции. Сторонники же «сильного рубля» утверждают, что такого рода защита от конкуренции сдерживает структурную перестройку экономики и консервируют отсталость. Реальная ситуация выглядит несколько иначе.

Во-первых, ограниченными являются возможности денежных властей воздействовать на реальный курс в условиях высокой зависимости предложения валюты на внутреннем рынке. Высокая ценовая конъюнктура на товары российского экспорта объективно толкает рубль вверх, и власти могут сдерживать его рост лишь в ограниченных масштабах и лишь при некоторых дополнительных условиях. Скажем, в 2002 г. реальный курс рубля практически остался прежним, несмотря на благоприятную ценовую конъюнктуру для российского экспорта, поскольку одновременно происходило укрепление евро по отношению к доллару. Тем самым, несмотря на значительный приток иностранной валюты, рубль по отношению к евро не укрепился, а значит, это не повлияло негативно на конкурентоспособность российских товаропроизводителей (поскольку основная часть импорта поступает в Россию из Европы).

Во-вторых, укрепление национальной валюты с точки зрения его воздействия на экономику само по себе не может оцениваться ни положительно, ни отрицательно. Рост обычно сопровождается укреплением местной валюты, однако исключительно важным является источник этого процесса. Положительное влияние укрепления рубля на рост будет наблюдаться только в случае притока иностранных инвестиций, то есть когда происходит повышение производительности труда и, соответственно, конкурентоспособности внутреннего производства. Напротив, укрепление рубля в результате притока экспортной выручки является опасным феноменом, способным лишь подорвать внутренне производство, став причиной «голландской болезни».

Если постиндустриальные вызовы задают стратегические контуры политики роста, то специфика постреволюционного развития определяет набор тактических проблем, которые должно принимать во внимание правительство при проведении курса, ориентированного на рост. Для постреволюционной экономики характерны две важные особенности. Во-первых, наличие так называемых восстановительных закономерностей роста, которые проявляются практически во всякой экономике, пережившей тяжелый спад и восстанавливающей свой докризисный уровень. Во-вторых, сохранение высокого уровня транзакционных издержек из-за слабости ряда политических институтов (прежде всего судебной, административной и правоохранительной систем), а также из-



за отсутствия (или наличия негативной) кредитной истории большинства экономических агентов, включая государство.

Применительно к современной России существенным моментом проявления восстановительных закономерностей является затухающий характер этого роста⁸. Проблема состоит в том, что параллельно с восстановлением докризисного уровня производства необходимо запустить механизм нового роста, ориентированного на структурное обновление экономики, а это требует очень сложного комплекса мер, о которых выше шла речь. Несовпадение же во времени затухания восстановительных темпов и начала нового роста может стать источником политического кризиса, связанного с неготовностью элиты примириться с периодом относительно низких темпов. Возникает искушение прибегнуть к набору экзотических и крайне опасных мер, как это уже было в СССР в конце 1920-х гг.⁹

Для ускорения экономического роста необходимо также существенное снижение транзакционных издержек, находящихся в постреволюционной стране на высоком уровне. Эта проблема характерна для всех стран, выходящих из периода социально-политической нестабильности, причем априорно невозможно сказать, сколько времени потребуются для восстановления доверия инвесторов к функционированию институциональной системы данной страны. Очевидно, что для снижения транзакционных издержек необходимо обеспечить устойчивое функционирование политических и правовых институтов, о которых выше шла речь – госаппарата, судебной и правоохранительной системы и т. п. Не менее важно избегать принятия государством решений, сомнительных в представлении нормального частного инвестора.

В принципе, исполнительная власть в 2002 г. в основном стремилась следовать этой логике – обеспечения стабильности и предсказуемости своего поведения, отказа от принятия мер, которые можно было бы отнести к экзотическим. Следует положительно оценить действия Правительства, которое, несмотря на мощное давление с разных сторон, не пошло на принятие популистских мер и продолжало осуществление политики планомерных институциональных преобразований. Осторожной оставалась и денежная политика, которая позволила в 2002 г. не допустить серьезного укрепления реального курса рубля.

Вместе с тем, в процессе выработки и осуществления реформ, которые способствовали бы преодолению затухающей динамики восстановительного процесса и активизации прогрессивных структурных сдвигов, наметилась явная пробуксовка. Продвижение в реализации Стратегической программы 2000 г. было налицо, однако темпами гораздо более низкими, чем в предыдущий период.

Продолжались осуществляться институциональные реформы. Так, был принят принципиально важный закон о техническом регулировании, обеспечивающий снижение административных барьеров и открывающий новые возможности для кооперации с иностранными партнерами, хотя и не удалось принять другой важный для дерегулиро-

⁸ Более подробно см. анализ этих процессов во Введении.

⁹ Именно такая ситуация возникла в СССР во второй половине 1920-х гг., когда темп роста по мере исчерпания восстановительных процессов стал быстро падать и правительство пошло на резкую смену курса. В результате высокий рост был обеспечен при помощи превращения широкомасштабного насилия в ключевой фактор экономической жизни и ценой многомиллионных человеческих жертв. Среди первых жертв оказались экономисты, анализировавшие закономерности экономического развития постреволюционной России.

вания закон – о саморегулирующих организациях. Активно работала комиссия правительства по снижению административных барьеров, которая рассматривала функции действующих регулирующих и контролирующих инстанций и принимала решения об упрощении их структуры, об упорядочении их функций. Однако дебюрократизация продвигается медленнее, чем хотелось бы, причем это связано не столько с разработкой законодательства, сколько с сохраняющейся практикой избыточного административного регулирования, а это уже сопряжено с проблемами эффективности всей правоприменительной системы.

Важные, хотя и компромиссные, решения были приняты в 2002 г. в области земельного, трудового и пенсионного законодательства.

Неоднозначно складывается ситуация в области налоговой реформы. Снижение налогов не привело к снижению эффективной ставки, но привело к сближению этой ставки с номинальной. Естественно, при новой системе для определенной части добросовестных налогоплательщиков произошло облегчение налогового бремени, однако значительная часть производителей, ранее уклонявшаяся от уплаты налогов, реального облегчения не почувствовала. Это вызывает недовольство бизнеса, подталкивающего власти к дальнейшему снижению налогов как предпосылке повышения темпов роста.

Существует и ряд негативных моментов в реализации институциональных и тактических задач стимулирования экономического роста. Обозначилось торможение по направлениям, имеющим принципиальное значение для стратегических перспектив инвестиционной и предпринимательской деятельности, среди которых реформа естественных монополий (особенно газовой отрасли и электроэнергетики), реформа отраслей социального сектора, реформирование бюджетных расходов, реформирование банковского сектора, а также военная реформа. Без активного преобразования в этих секторах экономический рост останется неустойчивым и вряд ли будет сопровождаться серьезными структурными реформами.

С тактической точки зрения остается весьма острой проблема принятия властью решений, понятных предпринимателям (инвесторам) и признаваемых ими справедливыми, не требующими специальных объяснений и обоснования. Начиная с 2000 г. практически все действия властей были понятны бизнес-сообществу и принимались им. Однако в конце 2002 г. было предпринято действие, создающее опасный прецедент с точки зрения репутации страны. Состоявшийся в декабре аукцион по продаже принадлежащего государству контрольного пакета акций «Славнефти» вызвал вопросы относительно серьезности намерений власти быть «равноудаленной» от большого бизнеса, обеспечивать равные условия и прозрачные процедуры принятия хозяйственно-политических решений. Проблема здесь не в том, справедливой ли была цена, по которой нефтяная компания была куплена «Сибнефтью», и даже не в том, какую сумму потерял федеральный бюджет из-за отстранения от аукциона некоторых крупных участников. Главная проблема состоит в том, что общественное мнение (и особенно мнение предпринимателей) признало результаты состоявшейся сделки несправедливыми. Тем самым был нанесен урон деловой репутации современной России. Пока еще рано говорить, в какой мере это событие повлияет на поведение иностранных инвесторов, однако, несомненно, оно не добавит им энтузиазма.

Пробуксовка реформ в сочетании с низкими темпами экономического роста стала причиной обострения полемики по вопросам экономического роста, начавшейся в последние месяцы 2002 г. уже внутри самого правительства и в рамках правительствен-



ной логики институциональных реформ. Подводя итоги истекшего года и первых трех лет президентства В. Путина, руководства Минэкономразвития России выступило с серией заявлений о недостаточно глубокой либерализации российской экономики, включая сохранение высокого уровня налоговой нагрузки (порядка 35% ВВП), медленного и неэффективного дерегулирования (снижения административных барьеров), непринятия специальных мер по привлечению иностранных инвестиций (в частности, законодательства об особых экономических зонах), торможения реформирования естественных монополий и т.п. Именно в этом виделся источник замедления темпов роста, недоиспользования преимуществ, полученных Россией от политической стабилизации.

Главным оппонентом Минэкономразвития выступил Минфин, фактически поддержанный Министерством налогов и сборов. Естественно, финансовые ведомства выступили за более консервативный подход к институциональным и налоговым реформам. В частности, было предложено на один-два года снизить темп изменения налогового законодательства, не идти на стимулирование инвестиционной активности через специальные льготы (прежде всего СЭЗ/ОЭЗ), крайне осторожно относиться к дальнейшей либерализации валютного режима и любым решениям, напоминающим налоговую амнистию (например, Минфин возражал против отмены контроля за доходами при вложении средств в жилье), и т.п. Словом, речь шла о фиксации на некоторое время сложившихся «правил игры» для того, чтобы и бизнес, и государство адаптировались к новой системе.

Тезис о некотором спаде в осуществлении институциональных реформ является справедливым, хотя из него нельзя делать столь однозначные выводы о влиянии такого замедления на темпы экономического роста. Как было показано выше, возникающие проблемы имеют гораздо более сложную природу.

Внешнеэкономические факторы консолидации экономического роста: ВТО и ЕС

Важные факторы стратегии повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста находятся во внешнеэкономической сфере. Это предполагает повышение эффективности тарифной политики России (включая принятие нового Таможенного кодекса), завершение процесса переговоров о присоединении России к ВТО, а также продвижение по пути к Общему европейскому экономическому пространству (ОЕЭП).

Однако при любом обсуждении участия России в различных международных соглашениях стоит помнить о том, что сегодняшние проблемы России несопоставимы с проблемами, например, Республики Беларусь. Это означает, что современный российский уровень экономического развития не требует «международных гарантов» адекватности экономической политики, а ставит вопрос о конкурентоспособности российской экономической политики, ее способности быть более привлекательной, чем политика развитых рыночных стран. Понимание этого делает очевидным, что прямое и полное копирование иностранных институтов не может помочь уменьшить отставание России от ведущих стран.

В 2002 г. процесс присоединения к ВТО вступил в решающую фазу. Переговорный процесс заметно активизировался и сосредоточился преимущественно на технических вопросах, а Правительство сосредоточилось на доработке пакета законопроектов, принятие которых является предпосылкой членства в ВТО. Наконец, США и ЕС при-

няли важные политические решения относительно признания России страной с рыночной экономикой, что также является существенным шагом на пути в ВТО.

Правда, одновременно обозначились и некоторые дополнительные препятствия, связанные с позицией отдельных стран. Так, Китай, ставший членом ВТО, пытается получить согласие на упрощение условий деятельности своих граждан на территории России. Предпринимаются и попытки привязки присоединения к ВТО к решению политических вопросов, существующих в отношениях России с отдельными странами (например с Грузией). Однако все эти моменты не являются серьезными препятствиями.

У проблемы присоединения к ВТО есть важный внутривнутриполитический аспект, который и является для нас ключевым. Речь идет о четком осознании целей (точнее, о построении иерархии целей) присоединения страны к этой организации. В принципе, существует четыре таких цели.

Во-первых, присоединение ради присоединения, ради участия в основных международных институтах, однако требующее защиты отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир. Эта логика основана на признании того, что успешное решение задач постиндустриального прорыва возможно только при экспортной ориентации национальной экономики, при развитии новых секторов в кооперации и при конкуренции с иностранными производителями.

В-четвертых, развитие конкуренции и ограничение влияния отечественных финансово-промышленных групп, стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Лишь с учетом построения приоритетов по перечисленным выше вопросам можно выстраивать дальнейшую стратегию на переговорах со странами – членами ВТО, равно как и отношения с основными группами влияния внутри страны. Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей. Действительно, в стране растут и укрепляются крупные финансово-промышленные группы, которые способны решать определенные стратегические задачи и не могут стать объектом примитивной, прямолинейной борьбы. Но главное – это создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики. Хотя этому вопросу в настоящее время не уделяется особого внимания, он является ключевым.

Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную защиту «отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства. Политика должна быть ориентирована не на защиту неэффективных отраслей, а на обеспечение проникновения на мировые рынки перспективных производств и



высокотехнологичных услуг. Такой подход предполагает принципиально иное, нежели теперь, представление о том, зачем нам нужно вступление в ВТО.

Актуализация вопроса о присоединении к ВТО резко обострила внутривнутриполитическую дискуссию по данному вопросу. В ней приняли участие представители практически всех групп бизнеса. Особенно остро звучали заявления руководителей крупнейших промышленных групп, объединившиеся годом раньше в бюро РСПП. Хотя дискуссия порой принимала не вполне корректные формы (включая публикацию фальшивых писем об опасности присоединения), прошедшая за последние годы стабилизация позволила упорядочить и институционализировать дискуссию: РСПП сформировал специальную группу, в которой сосредоточилась основная полемика представителей большого бизнеса по данному вопросу.

Здесь важно отметить, что по поводу вступления в ВТО и принципиальной необходимости открытия экономики сформировался широкий общественный консенсус. Разногласия в большей мере касаются не общего вектора либерализации внешнеторгового режима, а скорости такой либерализации и защиты отдельных, предлагающихся той или иной группой в качестве приоритетов, отраслей.

Стоит также помнить, что снижение российских таможенных барьеров и вступление в ВТО не являются однозначно взаимосвязанными вопросами. Если целью первого стоит считать скорее благосостояние российского потребителя, то второе наиболее эффективно в качестве инструмента помощи российским производителям, ограждающего их от некоторых попыток других стран ограничить свободу торговли.

Особой задачей является также выстраивание отношений с Европейским Союзом. После его расширения примерно половина внешнеторгового оборота России будет приходиться на ЕС, и это необходимо учитывать при выработке стратегических вопросов социально-экономического развития страны.

За прошедшие два-три года российская политическая и экономическая элита существенно продвинулась в осознании перспектив отношений России и ЕС. После 2000 г. диалог России и ЕС заметно активизировался, начался процесс реального сближения, в основу которого была положена идея Общего европейского экономического пространства, впервые официально сформулированная в мае 2001 года В. Путиным и Р. Проди. Вместе с тем прошедший год показал, что сближение является делом непростым и на этом пути предстоит преодолеть немало препятствий.

В настоящее время вполне отчетливо выделяется несколько групп проблем, решение которых предопределяет характер взаимоотношений России и ЕС в обозримой перспективе. Во-первых, принципы политического и экономического взаимодействия России и ЕС. Во-вторых, перспективы расширения ЕС и готовность Евросоюза учитывать интересы России. В-третьих, контуры Общего европейского экономического пространства.

Дискуссии последних двух лет продемонстрировали неготовность обеих сторон идти на политическую интеграцию России в объединенную Европу. Это создавало бы серьезные проблемы для ЕС, принимая во внимание размеры России и ее геополитическое положение. Это было бы нецелесообразно и с точки зрения интересов развития самой России. Последнее имеет как политическое, так и экономическое основание.

С политической точки зрения Россия остается крупным и преимущественно национальным государством, то есть государством нового времени, стремящимся к предельно ясному оформлению своего геополитического положения с четкими границами и внутривнутриполитической структуризацией. Этим посткоммунистическая Россия оказыва-

ется близка к организации политической жизни в США и более далека от Европы, в которой все более происходит трансформация в направлении государства «постмодерна»¹⁰ – с размытым национальным суверенитетом и прозрачными границами. Кстати, именно поэтому политический диалог с США складывается у России в последние годы значительно проще, чем с ЕС.

С экономической точки зрения адаптация европейского законодательства (*acquis communautaire*), что является неременным условием полноценного членства в ЕС, также не может быть признана целесообразной. *Acquis* накладывают на государства финансовые обязательства, несовместимые с уровнем экономического развития России и с решением задач постиндустриального прорыва. Россия может использовать *acquis* в качестве ориентира для построения новой институциональной системы в весьма ограниченном объеме и лишь по тем параметрам, которые стимулируют, а не тормозят экономический рост¹¹. Скажем, внедрение в практику современной России принятых в ЕС норм социального, трудового, экологического и особенно сельскохозяйственного законодательства создавало бы лишь дополнительные препятствия на пути экономического роста. В то же время, вероятно, вполне целесообразным было бы применение правил и процедур законодательства о банкротстве, банковского законодательства, европейской системы стандартизации и технического регулирования.

В этом направлении и происходит постепенная адаптация действующего российского законодательства. В 2002 г. был принят Закон о техническом регулировании, который создает правовые рамки, близкие к европейским, и должен способствовать существенному облегчению сотрудничества европейских и российских фирм. То же можно сказать и о Кодексе корпоративного поведения, разработанном и принятом в минувшем году ФКЦБ совместно с профессиональными участниками фондового рынка.

Таким образом, вместо полномасштабной интеграции России в ЕС в обозримой перспективе предполагается проведение политики сближения, центральным элементом которого будет, по-видимому, формирование ОЕЭП. В настоящее время обозначились три основных направления, по которым должно происходить продвижение в этом направлении: во-первых, сближение законодательства (в представлении европейцев, речь должна идти о принятии Россией законодательства ЕС); во-вторых, формирование условий для свободной торговли товарами и услугами; в-третьих, решение отдельных конкретных проблем, в которых общеевропейское сотрудничество особенно актуально или особенно целесообразно.

Как было показано выше, применение законодательства ЕС в России было бы обоснованно лишь по ограниченному кругу вопросов. Другое дело – создание условий для расширения сферы свободной торговли. Несмотря на существующие сомнения в конкурентоспособности значительной части российского производства, взаимное открытие рынков было бы весьма благоприятно с точки зрения стратегических интересов России, выхода на новый уровень технологического развития. С одной стороны, это позволило бы ограничить монополистические тенденции, усиливающиеся в последнее

¹⁰ См.: Эмерсон М. Слон и Медведь: Европейский Союз, Россия и их ближайшее зарубежье. М.: ИЕ РАН, 2001. С. 8–9.

¹¹ Эта тема подробно рассмотрена в: *Ashund A., Warner A.* EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference «Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma» (CASE. Warsaw 2002). МІМЕО; *May B., Новиков В.* Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики, 2002. № 6.



время в российской экономике. С другой стороны, способствовало бы преодолению преимущественно сырьевой направленности российского экспорта, поскольку частные фирмы (не входящие в монополистические сектора) нашли бы нишу для реализации своих товаров и для производственной кооперации. Во всяком случае, именно так развивались события в первой половине 1990-х гг. в странах Центральной и Восточной Европы, для которых были в значительной мере открыты рынки ЕС, что стало важным фактором их роста на первом этапе посткоммунистического развития.

Практика последнего времени показывает, что ЕС неохотно идет на открытие своих рынков для российских конкурентов. Причем это проявляется не только в переговорах по ОЕЭП, но даже в вопросах присоединения к ВТО, частью чего должно было стать принятие странами ЕС решения о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой. В 2002 г. были приняты соответствующие решения – как в США (весной), так и в ЕС (осенью). Однако сам ход переговоров и характер принятого решения свидетельствуют о серьезном опасении в ЕС конкуренции со стороны российских товаропроизводителей и, следовательно, весьма туманных перспективах либерализации торгово-экономических отношений и построения ОЕЭП.

Сняв упоминание России в нерыночных регламентах, Комиссия ЕС перенесла ряд претензий в рыночные процедуры, где они фактически нацелены против российского экспорта. Это касается распространения практики использования ненациональных (суррогатных и даже мировых) цен при проведении антидемпинговых расследований уже в отношении стран с рыночной экономикой. Кроме того, скорректированные правила позволяют применять санкции не только по отношению к отдельным производителям, но и к целой стране, даже если ее экономика официально признана рыночной. Таким образом, ряд позиций и санкций, применявшихся к нерыночным странам, теперь внесен в рыночные регламенты, причем сделано это было достаточно демонстративно, в связи с принятием политического решения о предоставлении России статуса рыночной экономики.

Тем не менее в 2002 г. продолжалась работа по выработке концепции Общего европейского экономического пространства, по изучению факторов и механизмов его формирования. В рамках специально созданной «Комиссии высокого уровня» в составе В. Христенко и К. Паттена началась проработка концептуальных и экономических докладов, включая обзоры состояния отдельных секторов и перспектив их функционирования в условиях единого европейского рынка (черной и цветной металлургии, автомобилестроения и др.). ЕС было принято решение о распространении на Россию мандата деятельности Европейского инвестиционного банка. Продолжались, хотя и не особенно эффективно, контакты в области энергодиалога и совместного решения экологических проблем.

Одним из ключевых вопросов с точки зрения перспектив развития отношений России и ЕС в 2002 г. стала проблема Калининградской области, становящейся после расширения ЕС эксклавной российской территорией в ЕС. В минувшем году основное внимание уделялось проблемам визового режима при передвижении между Калининградской областью и остальной территорией РФ. Однако в скором времени на передний план должны будут выйти вопросы экономического развития. Калининградскую область иногда предлагалось рассматривать в качестве «пилотного региона» взаимоотношений России и ЕС. Пока этого не получалось как по политическим, так и по экономическим проблемам. Но обоим сторонам все равно необходимо будет определиться

относительно готовности идти на глубокую интеграцию этой области в европейскую экономику, что может стать базой для дальнейшей интеграции российской и европейской хозяйственных систем. Пока с обеих сторон прослеживается настороженность и недоверие к партнеру. Однако при принятии ясного политического решения в пользу экономической интеграции без формального членства России в ЕС интеграция калининградской экономики в европейскую уже не сможет рассматриваться Россией как шаг к отделению области, а ЕС – как способ незаконного внедрения российских конкурентов на свои рынки.

Проблемы и приоритеты экономической политики в 2003 г.

Ключевым политическим фактором, который будет влиять на экономическую политику 2003 г., являются предстоящие парламентские (в декабре) и президентские (в марте 2004 г.) выборы. Проблемы политико-делового цикла, хорошо изученные на материале устойчивых демократий Запада, пока еще являются достаточно новыми для того, чтобы делать теоретически значимые выводы применительно к современной России. С одной стороны, прошедшее десятилетие не дает еще статистически значимого материала для серьезного количественного изучения проблемы. С другой стороны, фаза глубоких системных реформ вообще дает мало оснований для выявления устойчивых закономерностей. Словом, выборы станут важнейшим фактором экономической политики в предстоящем периоде, однако влияние выборов на экономическую политику в лучшем случае может быть пока лишь предметом спекулятивного анализа.

Принимая во внимание высокую вероятность переизбрания В. Путина на президентский пост, вряд ли следует ожидать усиления популистских тенденций в макроэкономической политике предстоящего года. Сложнее обстоит дело с политикой институциональной, то есть с проведением реформ, стимулирующих модернизацию и экономический рост. Иными словами, специфика российского политико-делового цикла, как он складывается в настоящее время, состоит не в ухудшении макроэкономических параметров накануне выборов, а в замедлении институциональных и структурных реформ.

Во-первых, эти реформы требуют поддержки законодательного корпуса. Депутаты Государственной Думы в ожидании выборов будут крайне осторожны в принятии решений, которые могут не только оказаться болезненными, но даже быть интерпретированы как таковые. Администрация президента, нацеленная на формирование в результате парламентских выборов формального парламентского большинства («правлящей партии»), также вряд ли будет настаивать на принятии непопулярных (или недостаточно популярных) актов. И, напротив, в 2003 г. вполне можно ожидать усиления законотворческого популизма – если не макроэкономического, то по крайней мере институционального.

Во-вторых, источником торможения институциональных реформ может стать складывающаяся модель организации власти, которая консолидируется на бюрократической, а не идеологической основе. Политические группы, являющиеся прообразом «правлящей партии», не имеют четкой идеологии и стратегии реформ, которая как бы «привносится» им со стороны президента или правительства. В случае обретения ими власти (или гарантий прихода к власти) резко снижается их интерес к проведению



серьезных преобразований, пусть даже и способствующих экономическому росту¹². Еще более остро эта проблема встанет в случае консолидации политического режима по модели «полупарламентской демократии».

В-третьих, в правительстве в 2002 г. уже наметилась естественная усталость, склонность взять паузу после двух лет интенсивного институционального реформирования.

В принципе, замедлению темпа институциональных реформ может воспрепятствовать Президент. Это связано с двумя обстоятельствами. С одной стороны, высокая личная популярность позволяет ему избегать популизма в предвыборный год. С другой стороны, среди основных решений, принятие которых в настоящее время является актуальным, практически нет действий, имеющих негативные социально-политические последствия. Напротив, затягивание с назревшими реформами само по себе может влиять на ухудшение экономической ситуации (например, тормозя инвестиционную активность), и потому перенесение их на следующий электоральный цикл может ухудшить социально-политический климат в стране. Дело в том, что институциональные реформы обычно требуют достаточно длительного периода до того, как их позитивные результаты реализуются на практике. Поэтому достижение значимых результатов второго президентского срока, включая решение ключевой задачи – консолидации экономического роста, требуют своевременной реализации соответствующей программы институциональных преобразований.

От правительства в предвыборный год будет требоваться очень аккуратная политика, стимулирующая рост экономики при прогрессивных структурных сдвигах. Необходимо балансировать между стимулированием спроса на отечественную продукцию и активизацией импорта технологического оборудования, между сохранением доходов от экспорта сырьевых товаров и наращиванием машиностроительного экспорта, а в дальнейшем и новых высокотехнологичных секторов. Решение этих задач потребует решения ряда крупных экономико-политических проблем.

В перечне приоритетных направлений экономической политики 2003 г. можно выделить две группы проблем. С одной стороны, выработка концептуальных решений по некоторым стратегическим вопросам развития страны. С другой стороны, реализация экономико-политических мер, разработанных в последние годы.

Среди проблем первого рода критически важной является концепция преодоления сырьевой зависимости российской экономики. Эта задача была поставлена в Минэкономразвития РФ в 2002 г., однако требуется большая работа по формулированию соответствующего комплекса мероприятий.

Другая важнейшая проблема – определение стратегии бюджетной политики после прохождения пика платежей по внешнему долгу в 2003 г. Поскольку вопрос задолженности фактически перестал быть политическим и перешел в разряд технических, управление долгом не будет однозначно требовать проведения политики бюджетного профицита. Предстоит определиться, следует ли в дальнейшем продолжать формировать бюджет с профицитом, накапливая тем самым резерв (стабилизационный фонд), или же отказаться от профицита и снизить налоговое бремя.

¹² При определенных обстоятельствах такая позиция правящей партии может быть даже полезной: тогда, когда экономика уже набрала определенную инерцию и излишнее вмешательство власти было бы нежелательно. Однако пока российская экономика не достигла такого положения, и потому еще рано говорить о консервации институциональных реформ.

Обе названные концептуальные проблемы тесно взаимосвязаны. Необходимость стабилизационного фонда обусловлена значительной ролью, которую играют доходы от сырьевого экспорта в российском бюджете. Поэтому ослабление сырьевой зависимости российской экономики сопровождалось бы ослаблением роли финансового резерва и расширением поля бюджетного маневра для снижения налоговой нагрузки.

Необходимо определиться с концепцией реформирования бюджетных расходов. У этой проблемы есть два аспекта, и оба представляются исключительно важными. Во-первых, структурная реформа бюджетного сектора и повышение эффективности использования бюджетных ресурсов. Во-вторых, сокращение бюджетной нагрузки на экономику, что также требует рационализации бюджетных расходов. Реформирование бюджетных расходов должно было следовать за налоговой реформой, однако за прошедшие два года продвижения в этом направлении не произошло. Вряд ли можно ожидать начала реформы этого сектора уже в 2003 г. с учетом предвыборной ситуации, однако выборы не могут помешать выработке концепции.

Предстоит четко сформулировать и начать реализовывать концепцию административной реформы, включая реформу госслужбы. В 2002 г. проводилась большая предварительная работа по анализу функций правительственных ведомств и определению оптимальной системы их построения и взаимодействия. Завершение концептуальной и организационной работы над этими вопросами позволило бы начать новый президентский срок с новой системой функционирования государственного аппарата.

Наконец, существенное продвижение должно быть достигнуто в военной реформе, прежде всего в изменении принципов комплектования вооруженных сил. Это важно не только с политической и военной, но также и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной творческой деятельности. Дискуссии 2002 г. в сочетании с расширением открытости расходов на оборону в бюджете 2003 г. создают базу для принятия более решительных шагов, чем это делалось до сих пор, по переходу к профессиональной армии. Тем более что программа изменения правил призыва стала бы привлекательным элементом предвыборной программы действующего президента.

Среди практических задач, которые предстоит решать в 2003 г., прежде всего могут быть выделены следующие:

- завершение переговоров о присоединении к ВТО и принятие необходимых для этого законодательных актов. Дальнейшее затягивание переговоров чревато перенесением практического решения этой задачи на неопределенный срок в связи с перспективами реформирования самого ВТО;
- реформирование естественных монополий – продолжение реформ МПС, принятие законодательной базы реформы РАО «ЕЭС России», начало реального реформирования «Газпрома» (последнее, впрочем, маловероятно);
- доработка и принятие законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления и особенно обеспечивающего его финансовые основы;
- продолжение реализации программы дерегулирования (дебюрократизации), включая принятие закона о саморегулирующих организациях и упорядочение функций регулирующих и контролирующих инстанций. Эта работа на концептуальном уровне тесно связана с административной реформой;



- развитие нормативно-правовой базы и повышение эффективности функционирования финансовых институтов. Продолжение реформирования банковской системы для повышения ее надежности.

Разумеется, приведенный список задач 2003 г. не является исчерпывающим, однако в нем приведены направления, относящиеся, по нашему мнению, к приоритетным. Здесь важно обратить внимание на значительный объем концептуальных вопросов, по которым следовало бы определиться в 2003 г. Это также связано с особенностями экономико-политического цикла современной России: в предвыборный год и с учетом высокой вероятности переизбрания действующего президента основное внимание может быть сконцентрировано на выработке повестки следующего электорального периода.