

Раздел 1. Социально-политический фон

1.1. Экономическая политика 2005 года: определение приоритетов

1.1.1. Основные итоги

Экономико-политическая ситуация в 2005 г. в основном продолжала логику и тенденции предыдущего года, причем главным было сохранение достаточно высоких темпов экономического роста при нарастающей роли государства в экономической жизни страны.

Среди основных характеристик 2005 г. можно выделить следующие.

Во-первых, сохранение благоприятной экономической динамики на фоне высокой конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта (см. табл. 1).

Экономический рост достиг более высоких значений, чем прогнозировалось на рубеже 2004–2005 гг., – 6,4% ВВП против ожидавшихся 5,9%. Причем экономика росла несмотря на сохранение двух обстоятельств, способных негативно влиять на процесс роста: продолжалось укрепление курса рубля и усиливалось вмешательство государственной власти в хозяйственную жизнь. Приток нефтедолларов, создавая проблемы для денежных властей, одновременно способствовал решению бюджетных проблем страны, таких как досрочное погашение внешнего долга и его снижение до беспрецедентно низкого уровня, за чем последовало присвоение России суверенных инвестиционных рейтингов ведущими рейтинговыми агентствами. Не менее важно, что темпы роста российской экономики превышали аналогичный показатель наиболее развитых стран, а также большинства посткоммунистических стран (см. табл. 2).

Во-вторых, в политике Правительства РФ продолжали сохраняться элементы разных подходов к достижению высоких темпов экономического роста:

- с одной стороны, совершенствование общих условий хозяйствования – продолжение административной, налоговой и бюджетной реформ, монетизация льгот и ряд других преобразований;
- с другой стороны, формирование механизмов частно-государственного партнерства (ЧГП), что предполагало появление принципиально новых инструментов экономической политики, обеспечивающих прямое участие государства в выработке и реализации конкретных хозяйственных проектов (особые экономические зоны, инвестиционный фонд, концессионное законодательство).

Непреодолимого противоречия между двумя перечисленными подходами нет. Создание особых экономических зон *в принципе* можно рассматривать как способ частичной либерализации экономики в отсутствие возможностей для полномасштабной либерализации. Аналогично, концессионное законодательство может рассматриваться как альтернатива более рыночным инструментам – аренде и приватизации – в тех случаях, когда политические

факторы требуют вменить в обязанность частным управляющим решение некоторых социально-экономических задач. Противоречие появляется только тогда, когда второй подход рассматривается как самостоятельный и применяется в тех случаях, когда политические обстоятельства *позволяют* реализовывать меры первого подхода.

В-третьих, продолжалась интенсивная дискуссия относительно среднесрочной программы социально-экономической политики и приоритетов деятельности власти. Второе полугодие 2005 г. ознаменовалось в этой области двумя принципиально важными решениями. В сентябре были обозначены новые приоритеты, в результате чего центральными в деятельности власти стали не чисто экономические, а социальные ориентиры. А в декабре Правительство после почти двухлетних дебатов смогло наконец сформулировать среднесрочную программу своей деятельности.

В-четвертых, на фоне высоких цен на основные товары российского экспорта продолжалось усиление зависимости российской хозяйственно-политической жизни от развития топливно-энергетического сектора и условий экспорта его продукции. Строго говоря, эту тенденцию нельзя оценить однозначно. С одной стороны, зависимость бюджета от поступления нефтедолларов, несомненно, возросла, поскольку расширились масштабы использования этих средств на инвестиционные и социальные цели бюджета. С другой стороны, эта зависимость остается не столь уж значительной по сравнению с тем, какой она могла бы быть с учетом исключительно высоких цен на продукцию ТЭКа, что обеспечивается наличием Стабилизационного фонда и сохраняющейся пока достаточно консервативной бюджетной политикой.

Не следует сбрасывать со счетов и такой аспект усиления зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, как сохранение значительных масштабов внешней задолженности. В то время как суверенная задолженность продолжала сокращаться, общая задолженность остается в абсолютном выражении весьма существенной. Частные коммерческие организации (как финансовые, так и нефинансовые) активно заимствовали средства за рубежом, чему способствовали как исключительно благоприятные макроэкономические показатели России, так и низкие ставки по кредитам на мировых финансовых рынках. В принципе подобная задолженность сама по себе не является негативным фактором, поскольку при прочих равных условиях свидетельствует об инвестиционной активности в стране и является естественной при экономическом росте. Однако пока остается открытым вопрос о том, насколько естественным является сам экономический рост, не свидетельствует ли он о «перегреве экономики», о чем время от времени говорят аналитики и руководители «экономического блока» Правительства РФ¹. Если «перегрев» все же имеет место, то

¹ См. интервью А. Кудрина «ИНТЕРФАКСу» (http://www1.minfin.ru/off_inf/1361.htm) и доклад Г. Грефа на заседании Правительства РФ по теме «Основные параметры прогноза социально-экономического развития на 2006–2008 гг.» (http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cp/.c/6_0_69/.ce/7_0_2ES/.p/5_0_1BV/.pm/H?helpMode=Detail_default.jsp&documentId=1118924266938).

возникает опасность массовой и систематической ошибки предпринимателей в расчетах своих инвестиционных и кредитных рисков². А это, в свою очередь, может поставить под угрозу благополучие ряда отраслей российской экономики и обслуживающих их финансовых институтов. В таком контексте рост задолженности может являться тревожным индикатором.

Наконец, 2005 г. показал, что нефтегазовый аспект российской политики не сводится лишь к проблемам усиления бюджетной зависимости от сырьевого экспорта. За последние двенадцать месяцев стало очевидным, что нефть является важнейшим инструментом социальной политики России, а газ – чем-то вроде «последнего довода» внешней политики. Решение о строительстве газопровода по дну Балтийского моря и газовое противостояние с Украиной стали важнейшими событиями минувшего года, которые будут иметь весьма долгосрочные последствия.

В-пятых, впервые за последние 6–7 лет власти пришлось столкнуться с массовыми проявлениями общественного недовольства. Монетизация льгот в начале 2005 г. встретила сильное противодействие со стороны населения, причем особенно активными здесь оказались пенсионеры. В результате власти пришлось отступить и существенно пересмотреть объемы намечавшихся социальных выплат и компенсаций, что означало возникновение новых значительных бюджетных обязательств. Однако отнюдь не бюджетные проблемы являются в этой ситуации наиболее важными.

Политический кризис вокруг монетизации льгот выявил две важные проблемы, которые могут иметь существенное влияние на развитие экономико-политических процессов в среднесрочной перспективе.

С одной стороны, кризис выявил низкую эффективность механизма выработки и принятия важных решений при существующей автоматической поддержке Правительства парламентским большинством – гарантированное прохождение законопроекта снижает качество законотворческой деятельности депутатов, которые более не считают себя ответственными за принимаемые решения. Здесь проблема не только в том, что работа министерств, по сути, подменила работу представительного органа (парламента), но и в том, что министерства осуществляли эту деятельность «не по-парламентски»: закрыто, без проведения общественных обсуждений, без максимального учета существующих интересов, без ориентации на консенсус и т.д. Другими словами, налицо существенное отклонение от принципов качественного государственного управления, которые сформулированы ООН³.

С другой стороны, впервые за всю историю посткоммунистической России создан прецедент пересмотра властью принятых решений под воздействием народного недовольства. Последнее, разумеется, опасно не само по себе (если решение неудачное, то его следует пересмотреть), а в контексте

² См. Rothbard Murray N. America's Great Depression, Kansas City: Sheed and Ward, 1972, pp. 8–9 (<http://www.mises.org/rothbard/agd.pdf>).

³ Описание выдвинутых ООН принципов государственного управления можно найти на: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

возможности в дальнейшем принимать непопулярные решения – решения, которые могут затрагивать интересы гораздо более влиятельных групп, чем городские пенсионеры, выступившие против монетизации льгот.

В-шестых, продолжался кризис функционирования институтов государственной власти, прежде всего административного аппарата, судебной и правоохранительной систем. В результате в 2005 г. Россия продолжила движение вниз по основным существующим в мире рейтингам, отражающим качество государственного управления: в рейтинге экономической свободы Россия переместилась со 114-го на 124-е место (схожие позиции у Индонезии и Камеруна); в рейтинге коррупции, составляемом Transparency International, – с 90-го на 126-е место, оказавшись в окружении Нигера, Албании и Сьерра-Леоне⁴. Схожая ситуация и с рейтингом конкурентоспособности Всемирного экономического форума, где место России изменилось с 70-го на 75-е. Россию по этому показателю опережают не только все развитые страны мира, но и подавляющее большинство посткоммунистических стран, не говоря уже о коммунистическом Китае⁵.

В-седьмых, несмотря на слабость институциональной среды в стране нарастала инвестиционная деятельность. Повышенную активность проявляли иностранные инвесторы: прямые иностранные инвестиции выросли в 1,5 раза и их объем впервые превысил приток в другие посткоммунистические страны – 13,1 млрд долл. (в долях ВВП этот показатель остается, естественно, невысоким – 2,4%, однако он выше, чем на Украине в 2005 г.). Правда, отечественные инвесторы продолжают проявлять сдержанность или предпочитают инвестировать из-за рубежа, т.е. в форме иностранных инвестиций. Отчасти эта осторожность связана с «проблемой 2008 г.» – бизнес хочет не только знать имя будущего президента России, но и понять реальный механизм, который будет задействован для появления этой фигуры. В этой связи стоит обратить внимание на фактическую стагнацию инвестиционной активности в отраслях ТЭКа, несмотря на исключительно благоприятную ценовую конъюнктуру и резкую активизацию инвестиций в странах, добывающих нефть в схожих природно-климатических условиях (например, в Канаде).

Эти проблемы становятся важнейшими в условиях завершения трансформационного кризиса и выхода на траекторию современного экономического роста.

⁴ Впрочем, ухудшение ситуации с коррупцией продемонстрировали практически все нефтедобывающие страны, за исключением институционально развитой Норвегии.

⁵ Разумеется, значение рейтингов нельзя преувеличивать. Подобные рейтинги всегда включают в себя значительный субъективный компонент и к тому же очень зависят от степени информационной открытости той или иной страны (поэтому нельзя удивляться, что Россия в них позиционируется ниже не только Китая, но подчас и Белоруссии). Однако, какими бы ни были претензии к качеству рейтингов, нельзя отрицать, что ситуация с коррупцией и конкурентоспособностью в России не демонстрирует признаков улучшения.

Таблица 1

**Основные показатели социально-экономического развития
России в 2001–2005 гг.**

Показатели	2001	2002	2003	2004	2005
Прирост ВВП за год, %	5,1	4,7	7,3	7,4	6,4
Прирост промышленного производства за год, %	4,9	3,7	7	6,1/8,3*	4,0*
Прирост инвестиций в основной капитал за год, %	8,7	2,6	12,5	10,9	10,5
Прямые иностранные инвестиции, млрд долл.	3,98	4	6,78	9,42	13,1
Стабилизационный фонд, млрд руб.	–	–	–	522,3	1237
Инфляция (ИПЦ)	18,6	15,1	12	11,7	10,9
Профицит федерального бюджета, % к ВВП	2,9	1,4	1,7	4,4	7,4
Золотовалютные резервы, млрд долл.	36,6	47,8	76,9	124,5	182,24
Внешнеторговый баланс, млрд долл.	48,1	46,3	59,9	85,8	120,2
Платежный баланс по текущим операциям, % к ВВП	11,1	8,4	8,2	10,3	12,2*
Индекс РТС (конец декабря)	260	359	567,3	607,57	1125,6

*Динамика промышленного производства приводится по видам экономической деятельности.

Источники: Росстат, Министерство финансов РФ.

Таблица 2

**Динамика ВВП в России и в ряде других стран
(прирост в % к предыдущему году)**

Страны	2001	2002	2003	2004	2005*
<i>Россия</i>	<i>5,1</i>	<i>4,7</i>	<i>7,3</i>	<i>7,2</i>	<i>7</i>
Великобритания	2,1	1,7	2,1	3,1	1,7
Германия	0,8	0,2	–0,1	1,6	3,0
Италия	1,8	0,4	0,3	1,2	
США	0,8	1,9	3,0	4,4	3,5
Франция	2,1	1,2	0,5	4,4	1,6
Япония	0,4	–0,3	2,5	3,7	3,0
Украина	9,2	5,2	9,4	12,1	2,8
Белоруссия	4,7	5	7	11	8,7
Армения	9,6	15,1	13,9	10	11,6
Грузия	5,2	5,4	11,6	7,7	7,7
Казахстан	13,5	9,8	9,3	9,4	8,8
Польша	1	1,4	3,8	5,3	3
Чехия	2,6	1,5	3,7	4,6	5,1
Венгрия	3,8	3,5	2,9	4,6	4,4

* Январь–сентябрь к соответствующему периоду предыдущего года.

Источники: Росстат, United Nations Statistics Division.

1.1.2. Экономический рост: дискуссии и политика

Рост и национальные приоритеты

В центре внимания политиков и экономистов в 2005 г., как и в предыдущие годы, находились проблемы экономического роста. Однако в отличие от предыдущих лет вопрос удвоения ВВП, хотя и не ушел с повестки дня, перестал быть центральным. От решения этой проблемы, разумеется, никто не отказывался: на эту тему неоднократно высказывались президент РФ В. Путин и – особенно часто – премьер-министр России М. Фрадков, периодически вспыхивала дискуссия о возможности решения этой задачи в установленный десятилетний период. Однако основной акцент обсуждения все более смещался на вопросы качества роста, его механизмов и структурных приоритетов. И это совершенно естественно, поскольку сами по себе цифры экономического роста еще не могут дать нужного стратегического результата – социально-экономического прорыва в направлении становления современного постиндустриального общества.

Дискуссия о темпах роста продолжалась, однако причина ее состояла не столько в сложности определения конкретных цифр, сколько в удобстве этой темы для выяснения отношений между различными политическими группами в исполнительной власти. М. Фрадков на протяжении всего года настаивал на поиске инструментов, позволяющих решить «задачу удвоения», поскольку для премьер-министра это – важнейший политический ориентир, который всегда будет являться центральным пунктом в его отчете перед президентом. Отсутствие ясного понимания механизмов удвоения выдвигалось в качестве главной причины отказа от официального одобрения среднесрочной программы социально-экономического развития страны вплоть до конца декабря 2005 г. С кризисного 1992 г. в России не было ситуации, когда Правительство существовало бы год без программы своей деятельности, а теперь такой программы не существовало в течение без малого двух лет. Но М. Фрадков обоснованно считал, что для него отсутствие программы с политической точки зрения лучше наличия программы, не содержащей ясного ответа на вопрос об удвоении ВВП. Со своей стороны Минэкономразвития, ответственное за разработку программы, не хотело брать на себя полную политическую ответственность за экономический рост. И это вполне логично, поскольку экономический рост в современной России находится в прямой зависимости от состояния не только (и не столько) экономических институтов, сколько институтов политических и правоохранительных.

Экономический рост – феномен очень сложный, являющийся результирующим по отношению ко многим экономическим, политическим и социальным факторам. Было бы неверно искать решения задачи удвоения только в экономической сфере. Более того, можно утверждать, что в настоящее время мы живем в условиях «падающей производительности» экономических факторов роста. На передний план выдвигаются политические и правовые факторы, т.е. состояние госуправления, судебной, правоохранительной и поли-

тической систем, парламентских институтов, способность государства обеспечить исполнение действующего законодательства. И это неудивительно: бизнес, чтобы быть конкурентоспособным, должен иметь возможность пользоваться общественными благами, предоставляемыми государством, и главным из этих благ является обеспечение исполнения контрактов. Если судебная и правоохранительная системы этого не гарантируют, то все заботы по обеспечению исполнения контрактов ложатся на плечи самих предпринимателей, что значительно повышает издержки и снижает конкурентоспособность.

Не менее важной проблемой является личная безопасность предпринимателей. Вот как ответил один нэпман в начале 1920-х годов на вопрос о том, доволен ли он новым декретом советской власти о неприкосновенности вкладов в банках: «Неприкосновенность вкладов? А где неприкосновенность вкладчиков?»⁶. Этот ответ остается актуальным и в настоящее время. Ведь современный экономический рост в Англии начался после того, как в результате «Славной революции» 1688–1689 гг. эта страна приняла знаменитый «Билль о правах», гарантировавший безопасность личности и собственности.

Наконец, в 2005 г. все более распространялось понимание того очевидного факта, что экономический рост нужен стране не любой ценой и не сам по себе. Существуют несколько обстоятельств, которые надо принимать во внимание при выработке адекватной политики экономического роста. Во-первых, высокие темпы роста нужны в долгосрочной перспективе, а не для отчета о деятельности в ближайшие 2–3 года. Во-вторых, высокие темпы осмыслены лишь тогда, когда они сопровождаются необходимыми структурными сдвигами, прежде всего диверсификацией экономики, ослаблением зависимости от топливно-энергетического комплекса, ускоренным развитием постиндустриальных секторов. Более того, на определенных этапах прогрессивные структурные сдвиги могут сопровождаться снижением темпов роста. В-третьих, это должен быть реальный рост, не фальсифицируемый в угоду политической конъюнктуры и для удовольствия политических лидеров. В-четвертых, есть некоторая опасность ориентации государственной политики непосредственно на задачи экономического роста, минуя отдельное обсуждение вопросов качества экономической политики. Дело в том, что рост может быть достигнут не только путем естественной инвестиционной и сберегательной активности, но и путем формирования сходной с советской «мобилизационной экономики», основанной на «принудительных сбережениях» и «затягивании поясов».

Именно в силу указанных соображений вопросам структуры, качества и институтов экономического роста уделялось повышенное внимание в ходе дискуссий 2005 г. В немалой мере этому способствовали выработка и обсуждение стратегических приоритетов социально-экономической политики России.

⁶ Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8–9. С. 27.

На протяжении всего посткоммунистического развития страны общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития России. Как правило, под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как политического (текущего), так и экономического (стратегического) характера.

Политически определение приоритетов было невозможно в условиях социальной борьбы, характерной для революционной трансформации 1990-х годов. Это было время острого социального противостояния, отсутствия консенсуса по базовым ценностям и ориентирам развития российского общества и государства. Теперь эти проблемы преодолеваются и возникает принципиальная возможность выработки некоторого набора стратегических ориентиров.

С экономической точки зрения сложность определения приоритетов состояла в неправильной по существу постановке задачи, исходившей из традиционного для индустриального общества понимания приоритетов⁷. Однако в современном мире, отличающемся повышенным динамизмом производства и потребностей, определение государством промышленных или других секторальных приоритетов представляется просто невозможным – развитие постиндустриальной системы оказывается несопоставимо менее предсказуемым, чем индустриальной. Характерной особенностью современного развития, как свидетельствует опыт наиболее развитых стран, становятся инвестиции в человека, в развитие человеческого капитала.

Инвестиции в человеческий капитал создают условия для устойчивого и динамичного роста, для постоянной адаптации социально-экономической структуры к новым, заранее непредсказуемым поворотам научно-технического прогресса.

Вопрос о приоритетной роли человеческого капитала активно обсуждался политическим руководством и правительственными экспертами на протяжении примерно двух лет. Эти темы находили отражение в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. И наконец в сентябре 2005 г. они были предложены В. Путиным в качестве «национальных проектов», а фактически – национальных приоритетов развития страны. Речь шла о развитии образования, здравоохранения, жилищного строительства (внедрении ипотеки), а также о решении социальных проблем села.

Определение вышеназванных сфер в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия,

⁷ Подробнее о вызовах постиндустриального развития см.: Мау В. Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.

а основывается на позитивной повестке дня – на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Действительно, на протяжении предыдущих 15 лет Россия прошла через 2 этапа своего развития⁸. На первом, охватывавшем в основном 1990-е годы, речь шла о преодолении масштабного макроэкономического кризиса и создании базовых экономических и политических институтов, без которых невозможно функционирование современного общества, – частной собственности, денежной и налогово-бюджетной системы, федерализма, – что нашло отражение, прежде всего, в Конституции РФ и Гражданском кодексе РФ. На втором этапе (примерно 2000–2003 гг.) акцент был сделан на формирование основного массива экономических институтов, среди которых налоговое и земельное законодательство, снижение административных барьеров для бизнеса (дерегулирование), законодательство о банкротстве, трансформация естественных монополий и др. Однако все эти решения лишь воссоздавали то, что существовало у всех стран с более или менее современной структурой общества, не искаженной коммунистическим экспериментом.

Иными по своей сути являются «национальные приоритеты». Формирование современной эффективной системы развития человека является актуальной проблемой для всех наиболее развитых стран современного мира. Постиндустриальные вызовы с их демографическими проблемами привели к кризису традиционного «государства всеобщего благоденствия» и поставили перед многими странами задачу глубокой трансформации их социальной сферы⁹. Иными словами, Россия столкнулась не с проблемами кризиса советской социальной системы, а с гораздо более глубокой проблемой, и потому поиск и создание новой модели социальной политики относятся не к области догоняющего развития, а к сфере, общей для всех развитых стран мира¹⁰.

В каждом из названных национальных приоритетов можно выделить две группы действий: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда работников соответствующих отраслей и групп населения, с другой – осуществление структурных реформ в соответ-

⁸ Анализ этапов посткоммунистического развития см.: Российская экономика в 2004 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005. С. 14–16.

⁹ См. Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. Гл. 12, 13.

¹⁰ Строго говоря, поиск эффективного решения современных социальных проблем является важнейшим фактором решения именно задач догоняющего развития. Такой подход находится в русле представлений А. Гершенкрона, усматривавшего в самой отсталости фактор ускоренного развития (см. Gerschenkron A. *Economic Backwardness in Historical Perspective* // Gerschenkron A. *Economic Backwardness in Historical Perspective*: Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962). Суть этого подхода состоит в том, что более отсталые страны могут позволить себе не повторять путь передовых, а использовать уже готовые технологии и институты. Применительно к современной ситуации можно предположить, что способность России найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере) даст стране значительные сравнительные преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран.

ствующих секторах. Две названные группы действий неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

Повышение зарплат врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые шаги являются предпосылкой, но не достаточным условием решения ряда назревших проблем. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты и, следовательно, привлечением в социальную сферу квалифицированных кадров, но и с повышением эффективности функционирования соответствующих систем. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится повышением бюджетных расходов, т.е. если первый шаг окажется и последним.

Более того, рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в 100 раз. Рост расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А увеличение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению кучки предпринимателей – локальных монополистов.

Словом, деньги являются только первым – и не самым важным – шагом на пути подъема названных секторов. Необходимо одновременно активизировать усилия по проведению структурной реформы социальной сферы, особенно по реформированию бюджетных организаций.

Принципиально важным является недопущение бюджетного популизма при реализации национальных проектов. В. Путин, объявляя их приоритетами, специально подчеркнул необходимость соблюдения жестких бюджетных ограничений, сохранения сбалансированного бюджета и недопущения усиления зависимости страны от внешнеэкономической конъюнктуры. Это достигается за счет двух взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, бюджет должен не только оставаться сбалансированным, но и формироваться при достаточно консервативном прогнозе цен на нефть. Во-вторых, устанавливается относительно непродолжительный временной горизонт конкретных проектов (порядка двух лет): с высокой степенью вероятности можно предположить, что в течение этого периода необходимые для реализации проектов финансовые поступления скорее всего сохранятся.

Правда, после *объявления приоритетов* в общественном мнении появилась уверенность, что речь идет о направлениях расходования средств Стабилизационного фонда. В последние месяцы 2005 г. даже несколько утихли требования немедленного использования его средств. Между тем сам президент России заявлял об обратном, и Стабфонд пока продолжает пополняться,

а не расходоваться. Другое дело, что часть средств, которые предстоит потратить на национальные проекты, действительно появляется в бюджете в результате смягчения условий формирования Стабфонда (прежде всего из-за повышения цены отсечения).

Механизмы обеспечения экономического роста

Механизмы обеспечения высоких темпов экономического роста продолжали оставаться в центре экономико-политической дискуссии 2005 г. В качестве основных рассматривались следующие направления решения этой проблемы:

- совершенствование институциональных условий экономического развития;
- активизация роли государства в хозяйственной жизни страны;
- формирование механизмов частно-государственного партнерства;
- обеспечение макроэкономической стабильности и недопущение популизма в денежно-бюджетной политике.

Развернулась дискуссия между сторонниками двух подходов к консолидации экономического роста – дирижистского и институционального (или, соответственно, этатистского и либерального). На эту тему в рамках 9-го Петербургского международного экономического форума был проведен специальный «круглый стол» под председательством министра экономического развития и торговли Г. Грефа и при участии президента России В. Путина¹¹.

Поляризация наметилась еще в 2004 г., когда два других варианта решения задачи консолидации роста (через развитие финансово-промышленных групп и через решительную либерализацию) перестали быть политически актуальными¹².

Со временем острота дискуссии между сторонниками дирижистского и институционального подходов формально ослабла. Причем в 2005 г. они даже стали в какой-то мере дополнять друг друга. Непосредственное участие государства в экономике стало приобретать более прозрачные и институционализированные формы (например, создание инвестиционного фонда), которые пришли на смену бессистемным попыткам вмешательства в хозяйственную жизнь путем индивидуальных решений по отдельным предприятиям или секторам. Если в 2004 г. отраслевые стратегии рассматривались как прямая альтернатива институциональным реформам, то теперь они составили один раздел (последний) в одобренной Правительством 29 декабря среднесрочной программе. Правда, основу программы составляют все-таки разделы, посвященные институциональным реформам.

¹¹ См.: Вестник Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества независимых государств. СПб., 2005. № 3. С. 45–63.

¹² Сравнительный анализ четырех моделей обеспечения экономического роста – дирижистской, при помощи финансово-промышленных групп, либеральной и институциональной – см.: Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2005. С. 18–20.

В 2005 г. продолжалась работа по совершенствованию экономического и социального законодательства: реализовывались реформы отдельных отраслей естественных монополий (кроме газовой) и в целом естественно-монопольного законодательства (началась работа над проектом ФЗ «О товарах и услугах общеэкономического значения и ценообразовании на них»¹³, который, вероятно, заменит существующий ФЗ «О естественных монополиях»), а также административная реформа, сокращался объем лицензируемых видов деятельности, были приняты важные законы о концессионных соглашениях и об особых экономических зонах, были ужесточены процедуры осуществления госзакупок с целью обеспечения их максимальной прозрачности¹⁴. С правовой точки зрения (и с учетом опыта «дела «ЮКОСа»») значительным событием стало принятие поправки в Гражданский кодекс, в соответствии с которой срок давности по приватизационным сделкам сокращен с 10 до 3 лет. Таким образом произошло фактическое узаконение итогов массовой приватизации 1990-х годов, и это решение может стать важным фактором повышения инвестиционной активности российского бизнеса.

В то же время радикальных сдвигов в институциональной сфере сделано не было, что объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, требовалась определенная пауза после ряда решительных шагов предыдущих двух лет, когда были начаты административная и муниципальная реформы, существенным образом трансформировавшие всю систему органов государственного управления. Практическое осуществление этих реформ давало неоднозначные результаты, и потребовалось немало времени для адаптации участников политического процесса к новым «правилам игры». Некоторое время было необходимо и для фиксации достигнутых результатов, тем более что первоначальные результаты были далеко не однозначны. Переход к *трехвидовой системе органов исполнительной власти* (министерство, служба, агентство) сопровождался немалой путаницей и потерей того уровня управляемости, который был характерен для первых лет президентства В. Путина. И только к

¹³ Информацию о проекте ФЗ можно найти на сайте ФСТ: <http://www.fstrf.ru/discussion>

¹⁴ См., например, Федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ; «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ; «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ; «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»» от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ; «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ; «О внесении изменений в статью 18 Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»» от 31 декабря 2005 г. № 200-ФЗ; «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий» от 9 июня 2005 г. № 364.

концу 2005 г. наметилась тенденция к более четкому взаимодействию новых органов государственной власти. При этом, воспроизводя классическую схему разделения властей, где министерства выполняют квазипарламентские функции, службы – квазисудебные и квазиполицейские функции, а агентства осуществляют хозяйственную деятельность, эти три вида органов власти до сих пор не приобрели своего особого лица и специфических целей. Именно вследствие упомянутой неразделенности целей становятся возможными коллизии, когда при осуществлении своей квазисудебной деятельности федеральные службы непосредственно ориентируются на достижение социально-экономических результатов, что свойственно политическим органам (например, парламенту), но не должно быть свойственно суду. В ведомственных «докладах о результатах и основных направлениях деятельности» можно найти различные примеры такого рода, что отражает незавершенность отдельных направлений административной реформы.

Что касается муниципальной реформы, об острой необходимости реализации которой немало говорилось в 2004 г., то она вообще была отложена до 2009 г.

Во-вторых, свою роль сыграл и шок, испытанный властью от уличных выступлений января 2005 г. против монетизации льгот. Опасения повторения подобных событий стали одним из важнейших факторов при принятии экономико-политических решений, и при малейших сомнениях на этот счет власть предпочитала воздерживаться от принятия намечаемых решений. Именно этим шоком объясняется и отказ от последовательного осуществления муниципальной реформы.

В-третьих, ряд важных реформ, назревших и готовых к осуществлению, наталкивался на несовершенство правоприменительной практики, без которой собственно экономические меры не могут дать нужного эффекта.

Последнее является одной из важнейших проблем экономической политики современной России. Страна находится в своеобразной ситуации, которую можно охарактеризовать как «падение производительности» экономических институтов (экономического законодательства). В настоящее время правоприменительная практика и особенно состояние госуправления, судебной и правоохранительной систем являются важнейшими препятствиями на пути совершенствования собственно экономического законодательства, повышения эффективности функционирования социально-экономических процессов. Это касается прежде всего таких сфер, как антимонопольное регулирование, налогообложение, таможенная политика.

В минувшем году шла активная работа над новым антимонопольным законодательством, позволяющим повысить эффективность указанной сферы госрегулирования. Это одна из основных тем, поскольку монопольный характер ряда сфер отечественной экономики не только стал важнейшей причиной ее низкой конкурентоспособности, но также препятствует осуществлению назревших реформ в ряде секторов (например, развитию ипотеки). Федеральная антимонопольная служба (ФАС) разработала проект нового закона, в

значительной мере основанный на нормах Европейского Союза и тем самым решающий важную задачу синхронизации российского законодательства с европейским. Однако в адрес этого закона высказывалась очень серьезная критика отнюдь не только со стороны представителей монополистов или части либеральных экономистов¹⁵. Дело в том, что практическая реализация антимонопольного законодательства невозможна без активного вовлечения армии уполномоченных госслужащих и эффективной судебной системы. Иными словами, документ ФАС предполагает введение европейских процедур антимонопольного регулирования в условиях российской правоприменительной системы, что на практике обернется лишь полной дискредитацией нового законодательства.

Со схожими проблемами приходится сталкиваться и при обсуждении перспектив продолжения налоговой реформы. В 2005 г. в Правительстве активно обсуждалась проблема дальнейшего снижения налогов, и в частности снижения НДС с 18 до 13%. Характерной чертой дискуссии стало то, что противниками подобной меры выступили прежде всего представители либеральных кругов в Правительстве и экспертном сообществе. Их аргументация не ограничивалась опасениями относительно стабильности бюджета, но также включала и тезис о неэффективности системы налогового администрирования. В условиях, когда деятельность налоговой службы воспринимается бизнесом не как партнерская, а как откровенно недружественная, когда результатом налоговой проверки может быть начисление сумм, превышающих все доходы предприятия за соответствующие периоды, уровень налоговой ставки вообще перестает играть сколько-нибудь существенную роль при определении бизнес-стратегий. На это обращали внимание и многие представители предпринимательского сообщества, участвовавшие в дискуссиях на налоговые темы. Да и сам президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2005 г. обратил внимание на то, что «налоговые органы не вправе «терроризировать» бизнес»¹⁶. Эти слова стоит одновременно воспринимать и как предупреждение о некоторых опасностях применения к федеральным службам «управления по результату», когда перед правоохранительными органами ставятся конкретные целевые показатели.

Приняты определенные меры по совершенствованию действующего порядка применения НДС в части возврата его при экспортных операциях и осуществлении инвестиций¹⁷, хотя они вряд ли смогут обеспечить прорыв в решении проблем качественного улучшения налогового администрирования.

¹⁵ См. Новиков В., Яновский К., Лузан С. Российское антимонопольное регулирование и задачи промышленной политики: позитивный и нормативный анализ. Научные труды, ИЭПП, 2004; а также Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2003. № 9; О праве собственности на внешние эффекты // Вопросы экономики. 2004. № 1.

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2005. С. 21.

¹⁷ См. Федеральный закон «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» от 22 июля 2005 г. № 119-ФЗ.

Аналогичные проблемы связаны и с налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который, по существу, является платой государству за использование государственной собственности. Возможно, государство как собственник недр могло бы получить дополнительные средства, если бы при расчете НДПИ принимало во внимание разницу природных условий на разных участках добычи полезных ископаемых. Однако столь же очевидно, что дифференциация ставки НДПИ может стать мощным фактором коррупции в тех ведомствах, которые будут принимать решение об уровне дифференцированной ставки применительно к каждому конкретному месторождению. И это делает, возможно, неоптимальный, но некоррупционный механизм более предпочтительным, чем более гибкий и, следовательно, потенциально более эффективный, но провоцирующий коррупцию.

И все же, несмотря на рассмотренные ранее проблемы и слабости административных и политических институтов, основным содержанием 2005 г. было не собственно их совершенствование, а рост их вмешательства в хозяйственную жизнь. Другими словами, они развивались не интенсивно, а экстенсивно¹⁸.

Эти процессы, прежде всего, проявлялись в усилении участия государства в собственности крупнейших компаний. События последних двух лет продемонстрировали, что государство намерено укреплять свои позиции как собственника в стратегических (а по сути – в традиционных) секторах экономики, освобождаясь от собственности в остальных секторах. Было наглядно показано, что государство готово использовать два альтернативных подхода к получению в свои руки контроля над собственностью: через судебную процедуру и путем покупки ранее приватизированных активов. Первый вариант был продемонстрирован на примере «ЮКОСа», когда согласованные действия налоговых органов и прокуратуры обеспечили передачу лучших активов частной компании в руки компании государственной. Второй вариант отрабатывался на «Сибнефти», которая была куплена у собственника за 13 млрд долл. При этом не очевидно, что государство не заплатило за «Сибнефть» больше рыночной цены. Схожим способом под контроль государственной компании перешел и контрольный пакет ОАО «АвтоВАЗ» (приобретен «Рособоронэкспортом»), Гута-банк и Промстройбанк (перешли к Внешторгбанку) и ряд других компаний. Кроме того, В. Путин выступил с инициативой о формировании закрытого перечня отраслей или объектов, которые должны нахо-

Законом предусматриваются меры по сокращению отвлечения средств налогоплательщиков, упрощению порядка исчисления налоговых платежей, стимулированию инвестиционной активности, поддержке экспортеров. А с 1 января 2007 г. возмещение НДС по экспортным поставкам будет осуществляться в уведомительном порядке.

¹⁸ Об этом по сходному поводу 10 лет назад писал Е.Т. Гайдар: «Расширение территорий – это обмен пространства на время: за счет регресса во времени, возвращения к архаичным формам управления (едва ли не феодально-самодержавным) расширить физические границы державы. Это верный путь к гибели страны. То же относится и к собственно экономической сфере» (Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995. 205 с.).

даться под «преимущественным контролем отечественного, в том числе государственного, капитала»¹⁹.

Впрочем, было бы неправильно трактовать случай «ЮКОСа» как менее затратный для государства. «Дешевая» покупка «Юганскнефтегаза» породила намного более негативную реакцию среди инвесторов и граждан, чем «дорогая» покупка «Сибнефти». Если учесть репутационные потери Правительства и России в целом, то цена данной «дешевой» покупки может оказаться весьма значительной.

Словом, важным итогом 2005 г. стала демонстрация, во-первых, намерения государства расширять свое присутствие в ряде стратегических отраслей, а во-вторых – своеобразной «гибкости» власти в способах решения этой задачи. Главное же состоит в том, что частные собственники ряда крупных фирм (как правило, принявшие активное участие в залоговых аукционах 1995–1996 гг.), похоже, усвоили совместный урок «ЮКОСа» и «Сибнефти» и стремятся вовремя продемонстрировать готовность продать свои активы, если им будет предложена цена, соответствующая высокой рыночной конъюнктуре. Возникает своеобразный квазидевелоперский бизнес: предприниматели, не уверенные в существовании в общественном мнении представления о легитимности их собственности, готовы как можно скорее продать государству свои активы, выручив за них реальные рыночные деньги.

В то же время в рамках административной реформы на протяжении всего 2005 г. велась работа по сокращению государственного присутствия в мелких предприятиях и учреждениях, многие из которых или подлежали приватизации, или передавались на субфедеральные уровни управления. Тем самым в стране был сделан важный шаг в направлении применения экономической модели, основанной на государственном контроле «командных высот», модели, которая была характерна для большевистских представлений о рыночном капитализме (и нэпе) в первой половине 1920-х годов.

Для развития процесса активизации государственного участия в хозяйственной деятельности в 2005 г. были приняты решения, вводящие в жизнь принципиально новые инструменты экономической политики, специально ориентированные на «подталкивание» экономического роста. К ним относятся законодательство об особых экономических зонах (рамочное и о Калининградской области), о концессиях и инвестиционном фонде. Соответствующие законодательные акты были приняты во второй половине 2005 г.²⁰, и сейчас идет интенсивная работа по подготовке подзаконных документов, регламентирующих использование базового закона. Все эти меры характеризуются одной общей чертой: они предполагают исключения из общих правил хозяй-

¹⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2005. С. 22–23.

²⁰ К этому можно добавить закон, пролонгирующий действие экономической зоны в Магаданской области, однако роль этого документа минимальна – он лишь на год, вплоть до разработки новой модели, продлит действие уже существующего специального налогового и таможенного режима в этом регионе сроком на один год.

ствования, точечное воздействие власти на субъектов хозяйственного процесса.

На протяжении первых полутора посткоммунистических десятилетий власти старались избегать такого рода действий, несмотря на мощное их лоббирование. Можно выделить две взаимосвязанные причины правительственного скептицизма.

С одной стороны, необходимо было обеспечить базовую стабильность (макроэкономическую и политическую), сформировать здоровую налоговую и бюджетную системы, без которых любые меры точечного характера по определению не могут быть эффективными. Достаточно взглянуть на опыт соглашений о разделе продукции (СРП), который начали использовать еще в середине 1990-х годов и который так и не заработал до того момента, когда была обеспечена базовая стабильность.

С другой стороны, инструменты такого рода несут повышенные риски коррупции, а потому государству со слабым административным ресурсом и неразвитыми институтами гарантирована неэффективность их применения. Только по мере укрепления государства и появления в его бюджете адекватных средств можно попробовать переходить к мерам индивидуального экономического воздействия.

Летом 2005 г. был принят Федеральный закон об особых экономических зонах (ОЭЗ), в соответствии с которым появилась возможность сформировать особые зоны двух типов – промышленно-производственные и технико-внедренческие. В этих зонах власть готова предоставлять льготы налогового и административного характера. Следует выделить некоторые важные особенности нового законодательства, которые отличают его от предыдущего опыта создания «свободных зон» в посткоммунистической России и ограничивают возможность злоупотребления данным механизмом. Во-первых, исключаются индивидуальные решения (и, соответственно, переговоры с региональными властями и заинтересованным бизнесом) о механизме особой зоны – закон устанавливает единые условия функционирования ОЭЗ. Во-вторых, вводится процедура конкурсного отбора площадки для ОЭЗ, причем региональные и муниципальные власти должны проявить материальную заинтересованность в ее создании – выделить финансовые ресурсы для развития инфраструктуры. В-третьих, закон отменил действие всех других особых экономических зон, пролоббированных на протяжении 1990-х годов и не давших позитивного эффекта (за исключением зон в Калининградской и Магаданской областях). В-четвертых, зоны ориентируются на привлечение инвестиций в новые технологии, на диверсификацию экономики, а не на решение проблем регионального неравенства и не на преодоление депрессивности региона. Именно поэтому в современной России особые экономические зоны должны создаваться в тех регионах и на тех площадках, где они особенно и не нужны, – там, где власти проводят осмысленную политику, существует интерес инвесторов, а ОЭЗ может дать лишь некоторый дополнительный стимул для колеблющихся. Иными словами, ОЭЗ – не центр

тяжести, а лишь некоторый дополнительный рычаг проводимой экономической политики.

В ноябре 2005 г. в Правительство было внесено более 70 предложений по формированию ОЭЗ, из которых были выбраны 2 промышленно-производственные зоны – в Липецкой области и в Елабуге (Татарстан) – и 4 технико-внедренческие зоны: в Зеленограде, Санкт-Петербурге, Дубне и Томске.

Наконец, в самом конце 2005 г. был принят новый Федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области, который внес все существенные коррективы в действующий механизм, перенес центр тяжести с льготирования импорта на стимулирование производства²¹.

В 2005 г. также был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который позволит государству и муниципальным образованиям расширить формы распоряжения своим имуществом. Таким образом, закон касается только публичных, а не частных концессий. Он позволяет варьировать способы оплаты концедентами полученного от органов власти и муниципалитетов имущества (фиксированная оплата, доля продукции или дохода), определять условия передачи имущества концессионера в собственность концедента, ставить условия концеденту относительно используемого имущества в явной форме, без использования сходного по содержанию договора аренды с условием об улучшении арендуемого имущества.

Как правило, ФЗ «О концессионных соглашениях» понимается как юридическая форма осуществления частно-государственного партнерства (ЧГП). Стоит отметить неоднозначный характер такого рода соглашений. С одной стороны, ЧГП во многих случаях позволяет либо экономить бюджетные расходы, либо получать больший социально-экономический результат. С другой стороны, наблюдается определенное противоречие между принципами осуществленной монетизации льгот и идеями частно-государственного партнерства. Если монетизация предполагает решение социальных задач путем прямого денежного субсидирования целевых групп, то ЧГП предполагает вовлечение бизнеса в получение социально-экономических результатов в натуральной форме путем дополнения арендных отношений определенными обременениями.

Важным решением стало и создание Инвестиционного фонда, который предполагается формировать в рамках федерального бюджета (годового и трехлетней проектной) в условиях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы²². По сути своей это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее давление с требованиями использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», Правительство должно было выработать компромиссное реше-

²¹ См. подробнее: Май В. Калининградская область: окраина России или центр Европы? // Профиль. 2005. № 15; Май В. Наказать за удвоение? // Ведомости, 2 августа 2005 г.

²² Постановление Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде в Российской Федерации» от 23 ноября 2005 г. № 694.

ние, выделив часть средств на расширение госинвестиций. Конечно, это несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном сдвиге нефтяных цен, но она не является фатальной при соблюдении двух условий: если, во-первых, размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом и, во-вторых, его средства будут действительно эффективно расходоваться, т.е. сопровождаться повышением производительности труда и благоприятными структурными сдвигами (ослаблением сырьевой зависимости российской экономики). Однако надо отдавать себе отчет: если цены на нефть упадут, то средства Стабфонда в первую очередь надо будет направить на выполнение обязательств в рамках инвестиционных проектов и уж потом – на демпфированное сокращение других статей бюджетных расходов.

Государственную поддержку предполагается использовать прежде всего при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. Эти три направления на самом деле принципиально важны для выхода отечественного хозяйства на путь устойчивого развития.

Очень важным в условиях отбора проектов является обеспечение равного доступа экономических агентов к процедурам предоставления господдержки, а также безубыточности предлагаемых проектов. Конечно, «равный доступ» является самым уязвимым моментом наших современных реалий, и уже по первым проектам будет видно, насколько удастся его обеспечить.

Отбор проектов предполагается осуществлять с использованием качественных и количественных критериев. Именно на качественные критерии ложится основная нагрузка при формировании круга потенциальных инвестиционных проектов. Здесь выдвигаются такие требования, как наличие коммерческой организации, участвующей в инвестировании (иначе нельзя и говорить о ЧГП); соответствие решаемой задачи приоритетам социально-экономического развития и отраслевым стратегиям Правительства; наличие положительных социальных эффектов; обоснование невозможности реализации проекта без государственного участия; сметная стоимость инвестпроекта не ниже 5 млрд руб.; наличие положительного заключения инвестиционного консультанта. Последнее является особенно важным: здесь должны подбираться только такие консультанты, которые хорошо известны бизнесу, имеют устойчивую международную репутацию и не хотят этой репутацией рисковать. (Идеализировать их тоже нельзя, о чем свидетельствует памятная всем история «Arthur Anderson».) Впрочем, предложенные Правительством критерии отбора консультантов действительно являются исключительно жесткими – возникает даже опасение, что в результате соответствующие услуги будут оказываться очень узким числом фирм, которые будут диктовать свои условия клиентам.

В условиях заметного расширения активности государственного бюджета исключительно важным фактором обеспечения устойчивых темпов роста

как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе является сохранение и укрепление роли Стабилизационного фонда. Его принято рассматривать как источник резервных средств для поддержания достигнутого уровня бюджетных расходов в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры или как финансовый резерв для «будущих поколений». Между тем в настоящее время основная роль Стабфонда состоит в недопущении структурной подстройки экономики страны под высокие цены на нефть и газ, в предотвращении усиления зависимости от секторов ТЭКа, а в политическом отношении – в предотвращении повторения Россией судьбы Советского Союза.

В 2005 г. предпринимались попытки использования средств Стабфонда на цели инвестиционного финансирования – попытки, вполне естественные для нынешней исключительно благоприятной конъюнктуры цен на товары российского экспорта. Можно выделить четыре группы предложений, выдвигавшихся в 2005 г. относительно использования ресурсов Стабфонда.

Во-первых, направить средства в виде госкапвложений в производственную сферу, на крупные инвестиционные проекты, прежде всего в инфраструктурные сектора. Нельзя не видеть серьезных проблем, которые могут возникнуть при движении по этому пути. Представляется крайне рискованным втягивать страну в инвестиционные проекты, основанные на нефтедолларах, поскольку подобные шаги могут иметь неприятные последствия как макроэкономического, так и структурного характера. С одной стороны, государственные инвестиции будут способствовать дальнейшему повышению курса национальной валюты и тем самым подавлять развитие большей части экономики, не связанной с госинвестициями. С другой стороны, вызывает сомнения возможность эффективного использования этих средств. Современная российская институциональная система не позволяет рационально использовать бюджетные деньги на инвестиционные проекты.

Во-вторых, направить сверхдоходы на снижение налогов или на предоставление гарантий частным инвесторам. Несомненным преимуществом такого подхода является то, что выбор направления инвестирования остается за бизнесом, а не за бюрократией, т.е. направление развития не задается в результате бюрократического торга, а остается открытым для любых секторов и предпринимателей. Если мы знаем, что у нас будут такие мощные источники бюджетных доходов, то лучше снижать тот же НДС, налог на прибыль. Причем это будет касаться всех, а не только избранных, стоящих ближе всего к лицам, принимающим решения. Но и здесь имеется ряд серьезных сомнений. Ситуация с налогами несимметрична, т.е. если цены упадут, правительство не сможет так же повышать налоги, балансируя бюджет. Остаются и сомнения в том, что наши институты позволяют эффективно и прозрачно обеспечивать предоставление госгарантий: к сожалению, соответствующий опыт 1990-х годов был весьма негативным.

В-третьих, использовать дешевые деньги Стабилизационного фонда для решительного снижения внешнего долга. Несомненным плюсом такого подхода является сохранение благоприятных макроэкономических условий

(сдерживание роста курса рубля) и недопущение «подстройки» экономики под временную и неустойчивую конъюнктуру; несомненным минусом – неспособность эффективно управлять этими средствами (крайне неприятна ситуация, когда средства Стабфонда подвергаются «усушке», вызванной инфляцией).

Наконец, в-четвертых, в минувшем году появились предложения об использовании средств Стабфонда для укрепления отечественной пенсионной системы, которая в условиях постиндустриального «демографического перехода» через несколько лет может оказаться дефицитной. Накопленные нефтедоллары могли бы быть инвестированы в долгосрочные ценные бумаги и действительно направлены на обслуживание интересов будущих поколений.

Несомненно, требования использовать средства Стабилизационного фонда при сохранении нынешней конъюнктуры цен на товары российского экспорта будут только усиливаться. В этих условиях необходимо предпринять по крайней мере два дополнительных шага. Во-первых, установить «неприкосновенный уровень» фонда не в абсолютной величине, а в долях ВВП. И, во-вторых, резко активизировать работу по повышению эффективности бюджетных расходов, по введению бюджетирования, ориентированного на результат, которым занимается правительственная комиссия под председательством А. Жукова.

1.1.3. Модели социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу

Экономико-политические процессы в 2005 г. подводят нас к возможности оценки долгосрочных сценариев развития страны. Опираясь на современное состояние институтов и противоречивые социально-экономические и политические тенденции развития российского общества, можно условно выделить три качественно различных пути развития страны:

- 1) *европейский*, предполагающий диверсификацию экономики при сохранении политических институтов современного западного общества;
- 2) *мексиканский* – рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;
- 3) *нигерийско-венесуэльский* – экономика, основанная на нефти при малой диверсификации и слабых политических институтах.

Названия моделей являются условными. При любом развитии событий это будет все равно российская модель, какой бы успешной или неуспешной она ни была. Однако такого рода названия позволяют выделить некоторые существенные обстоятельства развития и особенности итогового состояния, которые важно принимать во внимание при осуществлении текущей экономической политики.

Европейская (или австралийская) модель

Говоря об этой модели, целесообразно внимательно рассмотреть опыт развития Эстонии, Польши и Австралии. Эстония является постсоветской

страной, изначально зависевшей от поставок дешевых природных ресурсов, но быстро избавившейся от этой зависимости, осуществившей структурную перестройку экономики и в настоящее время ближе всего стоящей по уровню развития и состоянию институтов к среднеевропейскому уровню. Польша продолжает сталкиваться с серьезными макроэкономическими проблемами, однако обеспечила довольно быстрое формирование европейских экономических и политических институтов, а на этом фоне – и высокие темпы экономического роста, позволившие ей одной из первых среди посткоммунистических стран превзойти докризисный уровень, несмотря на серьезный кризис производства в начале реформ. И, наконец, Австралия, – страна, богатая природными ресурсами, которая тем не менее смогла обеспечить диверсификацию экономики и адаптировать значительный поток мигрантов²³.

Применительно к долгосрочным перспективам России такой путь означает продвижение по следующим направлениям.

Высокие или умеренные темпы роста (по ВВП и особенно по среднему ВВП), обеспечивающие сближение по уровню развития с наиболее развитыми странами мира. Наличие реальной конвергенции в темпах и уровнях социально-экономического развития.

Существенный уровень иностранных инвестиций, диверсифицированных по отраслям. Преодоление ситуации, когда основной поток иностранных инвестиций направляется в отрасли топливно-энергетического комплекса.

Доля ТЭКа при таком сценарии остается высокой в экспорте, но снижается во внутреннем производстве. Тем самым реализуется австралийская модель диверсификации производства за счет ресурсов, получаемых от сырьевого экспорта.

В зависимости от конъюнктуры цен на продукцию ТЭКа платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным. Это связано с высокой активностью иностранных инвесторов.

Продолжается укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капиталов.

Проводится консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику; обеспечение доли бюджета в ВВП на уровне более низком, чем в наиболее развитых странах.

При таком развитии вероятно постепенное формирование единого экономического пространства с ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

При осуществлении реформ акцент делается на состояние политических институтов и повышение эффективности социальной сферы (реформирование образования и здравоохранения). Именно в развитии этих секторов будет находиться ключ к продвижению по европейскому пути.

²³ Об австралийском опыте постиндустриального развития сырьевой экономики и его актуальности для России см.: Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

Это наименее инерционная модель, для осуществления которой необходима активная государственная политика по институциональному строительству, реструктуризации всего бюджетного сектора экономики, повышению эффективности бюджетных расходов.

Мексиканская модель

Эта модель предполагает обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития топливно-энергетического комплекса и связанных с ним отраслей. Для этого пути естественны довольно высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать темпы роста европейской модели. Высокими являются и объемы прямых иностранных инвестиций, однако они концентрируются преимущественно в ТЭКе и в некоторых других секторах экономики.

Данный сценарий предполагает умеренное развитие диверсификации экономики, поскольку основное внимание инвесторов будет уделяться топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭКа остается доминирующей в экспорте и высокой в структуре ВВП. Диверсификация происходит, но медленно. Причем сложной проблемой здесь становится снижение конкурентоспособности ряда отраслей внутреннего производства, что связано с действием механизма «голландской болезни».

Экспорт будет оставаться преимущественно сырьевым, хотя вполне возможно усиление в нем доли отраслей, отличных от нефти и газа, – металлургии, большой химии и других экологически грязных производств, сельского хозяйства.

Торговый баланс является устойчиво активным. Платежный баланс по текущим операциям – близким к нулю и, возможно, пассивным. Это не будет создавать серьезных проблем, если не произойдет значимого изменения роли ТЭКа в мировой экономике.

При этом сценарии высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике. Это будет проявляться по крайней мере в двух направлениях.

Во-первых, инвестиционная активность. Государство будет вкладывать средства в развитие инфраструктуры, как общего характера, так и по транспортировке продукции ТЭКа, создавать институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществлять прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Принцип частно-государственного партнерства как способ совмещения инвестиционной деятельности государства и бизнеса станет при таком сценарии ключевым.

Во-вторых, активизация мер по защите отечественного производства от иностранной конкуренции. Снижение конкурентоспособности части внутреннего производства будет способствовать укреплению позиции сторонников протекционизма, и Правительство рано или поздно непременно пойдет по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сель-

ское хозяйство и производство продуктов питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции, что, в свою очередь, обернется дальнейшим снижением конкурентоспособности этих секторов.

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

Развитие политического режима при таком сценарии с высокой степенью вероятности происходит по пути «полуторапартийной демократии». Имеется в виду сохранение демократического режима при значительном усилении роли одной политической группы (и, соответственно, одной политической партии), постоянно выигрывающей выборы и находящейся у власти. Такая модель может обеспечить достаточно успешное экономическое развитие, как свидетельствует послевоенный опыт Италии и Японии, несмотря на некоторые издержки ее практического осуществления (высокий уровень коррупции и организованной преступности).

Однако надо принимать во внимание, что доминирование топливно-энергетического комплекса будет являться негативным фактором для «полуторапартийной системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых решений.

Наконец, при этом сценарии вероятно отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать здесь *status quo*, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в несоветском состоянии и не смогут стать источником социально-экономического рывка.

У данной модели имеются два очень серьезных ограничения с точки зрения перспектив развития страны.

Во-первых, она является весьма 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. Причем его тяжесть будет зависеть преимущественно от длительности сохранения низких мировых цен на продукцию ТЭКа. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем больше усилится структурная зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и, соответственно, от растущего импорта дешевых товаров. Таким образом, будут высоки риски повторения сценария развития СССР, который адаптировался к благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, а когда она изменилась, оказался в тяжелом кризисе.

Во-вторых, реализация этой модели закрывает возможность использования сценария прорыва в постиндустриальную систему, сценария сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Как было показано выше, ключевым условием реализации сценария постиндустриального рывка является решительная модернизация отраслей социальной сферы. Системный кризис этих секторов во всех развитых странах означает, что та страна, которая ранее других найдет способ их эффективного реформирования, получит фору в развитии современной социально-экономической структуры.

Вместе с тем здесь возможен еще один поворот в развитии событий. Если высокие цены на нефть будут удерживаться на протяжении длительного времени (примерно совпадающего с периодом данного прогноза), то сам по себе экономический прогресс будет подталкивать к оздоровлению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации и преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель может способствовать относительно устойчивому экономическому развитию умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований в экономике, в политике и в социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической стабильности при отсутствии внешних для системы шоков. Однако ее серьезными проблемами является уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

Нигерийская модель

Этот сценарий предусматривает развитие страны, опирающейся на обильные природные ресурсы, при наличии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Здесь предполагается консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития.

Темпы роста в этой модели полностью зависят от состояния мирового рынка ресурсов ТЭКа, являющихся 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 должны будут снижаться даже при неизменно высоких ценах на экспортные товары, поскольку по мере укрепления сырьевой экономики (и притока нефтедолларов) будут 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 производитель-

ности труда, позволяет строить систему власти, не интересующейся мнением налогоплательщика.

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

В этих условиях важнейшим фактором поддержания экономического роста высокими или хотя бы умеренными темпами становятся государственные инвестиции. Иностранные инвесторы относятся к стране весьма скептически и вкладываются почти исключительно в сектора ТЭКа и в некоторые другие связанные с ним производства.

Результатом такого развития событий оказывается, как правило, быстрое ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также постепенное ухудшение финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит (как источник госинвестиций) становится важным фактором подстегивания экономического роста, что, однако, ухудшает общую экономическую ситуацию в стране. В результате разворачивается классическая модель макроэкономического популизма, хорошо известная по опыту многих латиноамериканских стран. Их опыт показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически ни одна следовавшая этим рецептам страна не смогла решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые страны даже 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 перевороты²⁴.

Таким образом, нигерийский сценарий предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности, что возможно как в относительно конституционных рамках (Венесуэла), так и при прямом насилии над действующим законодательством.

Естественным результатом такого развития событий является усугубление кризиса политических и правовых институтов – высокий уровень коррупции в госаппарате и судебной системе, а также деградация отраслей социальной сферы. Последняя финансируется здесь преимущественно «по остаточному принципу» с сильной компонентой популизма при принятии соответствующих решений.

²⁴ Подробный анализ популистской экономической политики см.: Dornbusch R., Edwards S. (eds). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

1.1.4. Тенденции и вызовы социально-экономического развития

Дальнейшее развитие России и ее экономической политики будет находиться под воздействием трех групп факторов, каждый из которых имеет долгосрочный характер и связан с фундаментальными проблемами осуществления политических и экономических процессов. Речь идет о долгосрочном воздействии на социально-экономические процессы прошедшей в стране революционной трансформации, о вызовах постиндустриального общества, а также о сложившейся в последние годы конъюнктуре цен на основные продукты российского экспорта.

Прежде всего, это *постреволюционная стабилизация*. Россия в последние 5 лет характеризуется высоким уровнем макроэкономической и политической стабильности, особенно заметным по контрасту с ситуацией конца 1990-х годов. Полномасштабная революция, через которую прошла Россия при осуществлении системной посткоммунистической трансформации, завершена, основные государственные институты восстановлены²⁵. Вместе с тем следует подчеркнуть, что речь идет лишь о некоторой консолидации элит, а не о формировании устойчивого национального консенсуса по базовым ценностям. Стабилизация общества, выходящего из революции, является временным, неустойчивым явлением, в основном достигаемым на элитном уровне, и точнее может быть охарактеризована как *постреволюционная консолидация*. Формирование национального консенсуса требует гораздо более продолжительного времени, исчисляемого десятилетиями. Длительное отсутствие этого консенсуса приводит к тому, что после завершения полномасштабной революции еще на протяжении достаточно длительного периода времени (измеряемого десятилетиями) периоды относительной стабильности будут чередоваться с крутыми политическими поворотами.

Воспроизводство нестабильности непосредственно связано с характером того политического режима, который обычно устанавливается после революции. Его важнейшей чертой является постоянное маневрирование власти между социальными группировками с существенно различными социально-экономическими интересами. В результате возникает весьма своеобразная система, в которой сама стабильность обеспечивается за счет колебаний власти, стремящейся к созданию новых коалиций.

Словом, несмотря на очевидную политическую консолидацию элиты, следует говорить о длительном периоде постреволюционной нестабильности. Разумеется, это уже нестабильность совсем иного рода, нежели нестабильность революционной эпохи, поскольку теперь в стране в течение некоторого периода времени будут сохраняться стабильность и порядок, а существенные политические колебания и взрывы будут происходить периодически, время от времени. Хотя сам факт их возможности, повышая общий уровень политической неопределенности, создает достаточно неприятный фон для социально-экономического развития страны.

²⁵ См. подробнее: Стародубровская И., Мау В. Великие революции. От Кромвеля до Путина. 2-е изд. М.: Вагриус, 2004.

Другим долгосрочным фактором социально-экономического развития России являются *вызовы постиндустриального общества*. Дальнейшее развитие страны будет происходить в том же мире и при наличии тех же фундаментальных вызовов, неспособность справиться с которыми привела в недавнем прошлом к революционному взрыву. Здесь исключительно важно понимание следующего обстоятельства: сам по себе факт совершения революции еще не гарантирует создания более благоприятных условий для социально-экономического развития страны. Революция, отбрасывая одни институциональные ограничители на пути социально-экономического прогресса, вполне может поставить на их место другие, ничуть не менее сковывающие дальнейшее развитие общества. Поэтому важно, чтобы формирующаяся институциональная система была адекватна объективным вызовам данной эпохи или, говоря марксистским языком, особенностям данного этапа технологического прогресса.

По сути, России предстоит применительно к условиям и вызовам постиндустриальной эпохи решать задачи догоняющего развития. Механизм решения этих задач в постиндустриальную эпоху существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации.

Не следует также забывать, что Россия стоит не только (и даже не столько) перед задачей обеспечения роста, но прежде всего перед необходимостью 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 годы). Отчасти это связано с тем, что новые сектора (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти – с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка²⁶. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования, однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее. Здесь также таится одна из форм возможного проявления политического кризиса.

Можно обозначить элементы экономической политики, нацеленной на решение задач постиндустриального развития.

Во-первых, отказ от попыток определения долгосрочных отраслевых (промышленных) приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Такой подход означал бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка его практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. 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.

²⁶ Мельянцев В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Решение этой задачи неотделимо от обеспечения эффективной системы защиты прав собственности.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, чем у наиболее передовых стран мира.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал. Прежде всего это относится к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее, помимо гуманитарной составляющей, может иметь 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 века.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную «защиту отечественных товаропроизводителей», должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО.

Наконец, серьезным долгосрочным фактором социально-экономического развития России является *ситуация с ценами на энергоресурсы*. Традиционно принято считать, что высокие цены на них исключительно благоприятны для страны. Между тем ситуация является гораздо менее однозначной. Сохранение в течение длительного времени высоких цен на энергоресурсы отнюдь не повышает предсказуемость их будущей динамики, однако может иметь ряд негативных последствий для устойчивости экономического и политического развития страны в будущем. Это связано с деградацией налоговой и бюджетной систем, для которых высокий уровень поступлений средств, не связанных с ростом производительности труда, оборачивается существенным снижением эффективности принимаемых решений²⁷.

Основываясь на вышеизложенном, можно выделить следующие основные проблемы социально-экономического развития и, соответственно, приоритетные направления экономической политики на ближайшие годы.

²⁷ О негативных последствиях зависимости экономики от природной ренты см.: Gylfason Th., Zoega G. *Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. London: CEPR, 2001. Кроме того, обильный приток незаработанных средств приводит обычно к тому, что бюджетные расходы начинают расти быстрее доходов – какими бы высокими ни были бюджетные поступления. (May В.А. *Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия* // Экономическая история. Ежегодник. М.: РОССПЭН, 2005).

1. Реализация приоритетных направлений, отчетливо обозначенных в 2005 г. и связанных с развитием человеческого капитала. Принципиально важным здесь, однако, является проведение структурных реформ в соответствующих секторах, а не ограничение решения проблем лишь расширением бюджетного финансирования.

2. Продолжение работы над административной реформой. Сюда входят и реформа бюджетного сектора, и внедрение механизмов «управления по результату» с попутным уточнением границ эффективного применения этого метода, и определение особенностей управления различными видами органов исполнительной власти (федеральными министерствами, службами и агентствами), факт различия между функциями которых не нашел отражения ни в принятой в 2005 г. Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., ни в принятой в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. Пока что в названных документах понятия министерства, службы и агентства используются только как альтернатива выражению «федеральные органы исполнительной власти».

3. Обеспечение макроэкономической стабильности, что предполагает продолжение консервативной бюджетной политики и укрепление Стабилизационного фонда.

4. Завершение налоговой реформы и повышение качества налогового администрирования. Совершенствование налогового законодательства не может быть бесконечным процессом, и в настоящее время Россия находится в ситуации, когда стабильность в этой сфере важнее ее совершенствования.

5. Проведение пенсионной реформы, нацеленной на повышение эффективности системы пенсионирования, усиление в ней страховых элементов. Предотвращение кризиса пенсионной системы в связи с высокой вероятностью возникновения в ней дефицита средств к 2010 г. Проработка вопроса об использовании средств Стабфонда для пенсионной системы.

6. Повышение эффективности судебной и правоохранительной систем.

7. Военная реформа, в которой наиболее важное место занимают расширение роли контрактной службы и реформа призыва. Особенно чувствительным в социально-политическом отношении является намеченный на 2008 г. переход на одnogодичную службу по призыву с отменой многих отсрочек от службы в армии.

8. Риски популизма в связи с предстоящими выборами – парламентскими в конце 2007 г. и президентскими в начале 2008 г. Опыт монетизации льгот существенно ослабил желание властей проводить реформы, связанные с риском непопулярности. В особенности это касается предвыборного периода, который обычно начинается за 1,5 года до выборов. Все это будет резко тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. В результате будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками, особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.

По мере приближения выборов будут нарастать и риски бюджетного популизма. Вряд ли при нынешней конфигурации Правительства бюджетный популизм будет представлять серьезную опасность, но ослабление бюджетной политики на фоне мощного притока нефтедолларов представляется практически неизбежным. Можно ожидать нарастания инвестиционных и социальных бюджетных выплат.

9. Несомненным приоритетом является вступление в ВТО, которое находится в завершающей фазе. Одновременно в обозримом будущем можно прогнозировать некоторое снижение интенсивности отношений с ЕС в части формирования общеевропейского экономического пространства. Контакты с ЕС будут касаться преимущественно отдельных конкретных сфер, и прежде всего энергетической безопасности.

10. Председательствование в «большой восьмерке» в 2006 г. может стать важным фактором принципиального позиционирования России в современном мире. Сам по себе формат G-8 не является инструментом реализации коллективной стратегии, но может способствовать решению определенных политических задач той или иной страны. Правомерность участия России в G-8, а тем более ее председательствования в ней подвергаются сомнению со стороны политических и общественных кругов ряда стран – членов «восьмерки», что отражает отнюдь не только текущие политические противоречия, но и объективные проблемы современной российской самоидентификации, включая процессы консолидации посткоммунистической власти в условиях экономического роста. 2006 г. мог бы стать новым этапом на пути органичного вхождения России в сообщество наиболее развитых стран мира – сообщества, к которому она, по сути, принадлежит.

11. Продолжают нарастать политические и экономические риски падения цен на нефть. Политическая и экономическая зависимость страны от нефтедолларов усиливается с каждым годом сохранения высокой внешнеэкономической конъюнктуры. Однако это не означает, что цены вышли на новый уровень и никогда более не будут снижаться. Падение цен на нефть может привести к неадекватной реакции элиты, привыкшей (и все более привыкающей) к исключительно благоприятной бюджетной ситуации. В результате может начаться не только бюджетный, но и политический кризис, характерный для постреволюционного развития.

Для смягчения возможного кризиса целесообразно в ближайшее время выработать план действий на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Такой план должен включать разнообразные меры денежной, бюджетной, налоговой политики, изменения внешнеэкономического регулирования и другие решения, позволяющие смягчить последствия кризиса. В отсутствие такого плана действий будут велики риски неконтролируемого развития событий. Помимо всего прочего снижение цен и реакция на него властей станут тестом на зрелость политической элиты России и реальную приверженность страны ответственной экономической политике.