



фонд
либеральная
миссия

библиотека
фонда
либеральная
миссия

Евгений Ясин
Новая эпоха —
старые тревоги:
экономическая
политика



Евгений Григорьевич Ясин

Новая эпоха – старые тревоги: Экономическая политика

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3091965

*Новая эпоха – старые тревоги: Экономическая политика: Новое
издательство; Москва; 2004*

ISBN 5-98379-016-1

Аннотация

Книга «Новая эпоха – старые тревоги: экономическая политика» объединяет известные доклады Евгения Ясина, подготовленные им в начале 2000-х годов и посвященные стратегии реформирования российской экономики и тем разнообразным факторам – от системы налогообложения до системы ценностей населения, – которые влияют на ее развитие. Доклады дополняют и продолжают друг друга и в совокупности представляют собой не только взвешенный анализ узловых проблем современной российской экономики, но и продуманную либеральную программу тех мер, принятие которых могло бы позволить России добиться быстрого и качественного экономического роста.

Содержание

Предисловие	5
Экономическая стратегия	7
Ценности	24
Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века[1]	28
Введение	28
1	32
1.1	33
1.2	35
1.3	37
2	40
2.1	40
2.2	41
2.3	43
3	47
3.1	47
3.2	48
3.3	51
3.4	55
3.5	58
4	62
4.1	63
4.2	64

4.3	65
5	68
5.1	70
5.2	71
5.3	73
5.4	75
5.5	76
6	80
6.1	83
Конец ознакомительного фрагмента.	85

Евгений Ясин

Новая эпоха – старые тревоги: экономическая политика

Предисловие

Предлагаемый читателю сборник – второй из двух книг, в которые вошли мои публикации 1998–2004 годов, иногда в соавторстве. Обе книги названы одинаково – «Новая эпоха – старые тревоги» – по названию доклада из первого сборника, на мой взгляд, содержащего квинтэссенцию настроения обеих книг. Но вторая книга имеет подзаголовок «Экономическая политика» и по содержанию совершенно независима от первой.

Она включает серию докладов, подготовленных к ежегодным международным конференциям Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ) в 2000–2004 годах, а также самостоятельные доклады «Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива» (2002) и «Нерыночный сектор: структурные реформы

и экономический рост» (2003). Во всех этих работах обсуждаются вопросы стратегии реформирования российской экономики.

Экономическая стратегия

В 1999 году, изложив в общих чертах в Интернете свою экономическую программу, В. Путин поручает ее разработку своему старому соратнику Герману Грефу и создает Центр стратегических разработок (ЦСР), к которому подтягиваются лучшие интеллектуальные силы.

Я поначалу активно участвовал в работе над программой Грефа, но потом почувствовал, что лично для меня она во многом будет повторением пройденного. Да и для моих коллег я мог стать обузой. С 1989 года я был непременным автором всех правительственных и, по выражению моего товарища Г. Меликьяна, неправительственных программ. Подустал, чувствовал себя неспособным оперативно откликаться на все инициативы начальства, работать, как прежде, днем и ночью. У новой команды было естественное желание освободиться от груза прошлого, показать свою самостоятельность, предложить новые идеи. Поэтому на заключительном этапе программа Грефа делалась без меня. И получилась.

Но я не мог быть просто наблюдателем. Десять лет до этого я занимался, по сути, стратегическим планированием на самом высоком государственном уровне. В самые горячие годы. У меня, разумеется, имелся свой взгляд на то, ка-

кой должна быть экономическая политика на новом этапе. Теперь я мог изложить свою личную позицию, согласовывая ее только с ближайшими друзьями-единомышленниками и не стараясь вписываться в правительственные установки. Мои взгляды изложены в докладе «Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века», подготовленном для «Либеральной миссии». Затем доклад был доработан совместно с С. Алексашенко, Е. Гавриленковым и А. Дворковичем для I Международной научной конференции ГУ-ВШЭ. С тех пор эта конференция проходит ежегодно в первую неделю апреля и с каждым разом становится все более интересным форумом российских экономистов. Упомянутый доклад открыл серию из пяти докладов, каждый год готовившихся к этой конференции. Все они опубликованы в настоящем сборнике и посвящены проблемам модернизации российской экономики.

Интересно теперь сопоставить прогнозы, предложенные в этих докладах, а также изменения во взглядах на ключевые проблемы развития экономики.

Прогнозы динамики ВВП, сделанные за прошедшие четыре года, приведены в таблице в сопоставлении с фактом.

ДИНАМИКА ВВП В 2000–2003 ГОДАХ (% в год)

	Прогнозы		Фактический результат
	Пессимистичный	Оптимистичный	
2000	2-4	2,2	2-2,5
2001	5-6	6-8	2,7
2002	4,0	10,0	4,3
2003	4,3	7,3	5,0

Напомню: дело было сразу после кризиса и многолетнего падения. Отсюда и робость прогноза.

Первый доклад: 2000 год, время подготовки программы Грефа. В результате парламентских и президентских выборов возникают предпосылки для продолжения реформ, угрозы контрреформации, которые ожидалось в стане демократов в случае победы блока Примакова-Лужкова, уходят на задний план. Вопрос в том, что конкретно теперь делать и чего ожидать.

Главная идея доклада – инвестиционный климат, восстановление доверия. Осторожность текущих оценок продиктована масштабным кризисом, угрозой нового падения нефтяных цен. Предлагаемая стратегия: реформы улучшают инвестиционный климат и привлекают капитал, вследствие этого через три-четыре года начинают расти инвестиции в модернизацию, опережая рост экономики, а затем повышаются и темпы роста. В.В. Ивантер видел большие возможности роста на основе увеличения загрузки наличных мощностей. Я, честно говоря, их недооценивал, исходя из того, что нужно торопить реформы, тогда как акцент на имеющиеся мощности не способствует преобразованиям, нацеливая скорее на активизацию промышленной политики.

Еще одно важное предложение: социальные инвестиции. Я ожидал, что с ускорением модернизации и структурной перестройки обострятся социальные проблемы. На конференцию мы специально пригласили представителей компаний «Норильский никель» и Procter & Gamble, имевших успешный опыт реализации социальных программ, связанных с реструктуризацией. Но это предложение не встретило понимания.

Действительность же превзошла все ожидания. Интересно, что столь быстрых позитивных сдвигов не предсказывал никто. Это о качестве наших знаний и способности предвидеть. Темпы роста, как мы видим, особенно в 1999–2000 годах, превышают прогнозируемые в два-три раза. Утечка капитала быстро сокращается и в 2003 году снижается до 2,9 млрд. долл. против 25 млрд. долл. в 2000-м.

Бюджетный дефицит сменился профицитом уже в 1999 году по факту, а в 2000-м – и по плану. Благодаря большим доходам от экспорта проблема с внешним долгом, казавшаяся столь острой, также потеряла актуальность. Свою роль сыграла и политика аккуратных, даже с опережением против графика расчетов по долгу. С наполнением экономики деньгами, прежде всего за счет валютной выручки и эмиссии рублей под растущие валютные резервы, улучшился сбор налогов. Бюджетный кризис был преодолен. У государства появились определенные финансовые возможности.

Монетизация экономики (отношение денежного агрегата

М2 к ВВП) за 1999–2003 годы выросла с 0,14 до 0,25, хотя и этого мало. Но бартер, неплатежи, другие явления виртуальной экономики, казавшиеся неискоренимыми, исчезли почти в одночасье. Инвестиции в основной капитал по темпам обогнали рост экономики уже в 2000 году. Конечно, это следствие девальвации рубля и повышения цен на нефть. Но и реформы 1990-х годов начали играть роль.

Мы видим, однако, что и в докладах 2001–2003 годов преобладают скорее пессимистические оценки.

Начавшееся после 2000 года снижение темпов роста, казалось бы, их оправдывает, но в 2003 году – новый рывок.

В докладе «Модернизация российской экономики: повестка дня» (2001) я бы сегодня отметил следующие интересные моменты.

1. Сделана оценка позитивных последствий кризиса 1998 года. При всех минусах этого эпизода нашей истории он оказал оздоравливающее воздействие на экономику и способствовал повышению темпов роста в 2000 году примерно на 3,6 процентных пункта ВВП.

2. В этом докладе, еще до первых выступлений А.Н. Илларионова, обращалось внимание на необходимость поддержания высоких темпов роста. По моим оценкам, за годы перестройки и реформ мы накопили отставание от других стран по росту ВВП примерно на 50 процентных пунктов и для его преодоления должны в течение десяти-пятнадцати лет поддерживать темпы роста 6–8% в год. Замечу, что это было на-

писано до идеи удвоения ВВП за десять лет, против которой я потом выступал. Откуда такая непоследовательность? Дело в том, что в 2001 году я был уверен, что возможно постоянное наращивание радиуса доверия в экономике и улучшение делового климата. А события 2003–2004 годов избавили меня от этих иллюзий.

3. Впервые опубликованы некоторые данные нашего исследования нерыночного сектора в промышленности. Они показали его быстрое сокращение в 1998–1999 годах. Более подробно они рассмотрены в специальном докладе о нерыночном секторе, помещенном в этом же разделе сборника.

4. Обозначены два типа модернизации – «сверху» и «снизу», т. е. на основе частной инициативы. Обоснована мысль, что ныне в России нужна модернизация «снизу». Эта же мысль развивается в ряде других работ.

5. Указано, что для ускорения модернизации необходима расчистка старых завалов, в связи с чем мною предложены налоговая амнистия для физических лиц за период 2000 года и ускорение реструктуризации долгов для предприятий. Если последняя пошла довольно быстро, то идея второй возникла только после начала преследований ЮКОСа.

Позволю себе актуальную цитату из того доклада – о распределении доходов и собственности по итогам первого этапа реформ.

Известно, что в этот период иной раз незаконно, а зачастую законно, но несправедливо, с использованием

пробелов и противоречий в незрелом российском законодательстве, зарабатывались крупные состояния. Происходило это на фоне роста бедности большинства населения и, естественно, вызывало протест.

Так сложилось, что у большинства представителей российского бизнеса сегодня есть свои «скелеты в шкафу», а у представителей закона есть настоящие или сфабрикованные досье на них, которые можно либо пустить в дело в подходящий момент, либо продать по сходной цене. Можно также создавать поводы для публичного осуждения широкими массами тех или иных предпринимателей, люди обычно убеждены, что обеднели, потому что их обокрали, и что каждый богатый – вор.

Я, честно говоря, не ожидал, что эти предупреждения так скоро станут настолько актуальными. Там же сказано, что нам придется выбирать: или добиваться справедливости, или быстрее развиваться. И то и другое вместе – не получится.

6. В этом же докладе говорится о необходимости снижения налоговой нагрузки до 30–32 % ВВП и в то же время – об активизации структурной политики. Те же мысли развиваются в недавнем докладе о конкурентоспособности (с. 394–445 наст. изд.).

В 2002 году в центре дискуссий экономистов оказался экономический рост. Во-первых, потому, что темпы упали и прогнозы не сулили изменения тенденций. Во-вторых, Пре-

зидент Путин подверг правительство критике за недостаточную амбициозность его планов. Советник президента А. Илларионов выступил за резкое повышение темпов роста (до 7–8%), предлагая, по сути, только два метода – сокращение государственных расходов и понижение курса рубля для поддержания конкурентоспособности. В докладе «Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста» эти вопросы были поставлены еще до того, как началась полемика на политическом уровне. И подходов здесь несколько.

Еще в апреле 2001 года Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП) под руководством

А.Р. Белоусова подготовил доклад «Состоится ли экономический подъем в России?». Он содержал ряд важных положений относительно нового качества российской экономики, весьма стимулирующих мысль. С одной стороны, это появление после кризиса 1998 года крупных резервов роста, в том числе масштабных валовых сбережений (до 33 % ВВП), при низких инвестициях (всего около 17 % ВВП); существенное перераспределение доходов от населения к нефинансовым предприятиям (снижение доходов населения в реальном исчислении примерно на 30 %); а также рост доходов вследствие благоприятной мировой конъюнктуры. С другой стороны – наличие серьезных ограничений, прежде всего неразвитость финансовой сферы, купирующей трансформацию сбережений в инвестиции и перелив капитала от

добывающих к перерабатывающим отраслям.

Мой доклад в значительной мере основывался на результатах работы А.Р. Белоусова. Прежде всего я констатировал новое явление: ухудшение ситуации в экономике США и на мировых рынках, как прямое следствие неурегулированности международных финансов, не только не вызвало негативного отклика в России, но, напротив, российская экономика пошла вверх, условия вложений в Россию оказались сравнительно лучше, чем в развитых странах. Опасности новых кризисов у нас не существует.

Во-вторых, я высказался по поводу наших разногласий с Илларионовым, который подверг сомнению мои оценки потребности в инвестициях для модернизации на уровне 1,5–1,8 трлн. долл. и утверждал, что нам инвестиции нужны на порядок меньше или вовсе не нужны. Я возразил в том духе, что масштабные и эффективные инвестиции, будь они реализованы, не только не вызвали бы перегрева и усиления инфляции, но и сами стали бы при определенных условиях методом стерилизации притока нефтедолларов.

Стэнли Фишер, в прошлом заместитель директора-распорядителя МВФ, выступив на нашей конференции в 2002 году, поддержал меня: если инвестиции не идут только на приобретение существующих активов и расходы внутри страны и составляют вклад в долгосрочный экономический рост, то они не будут оказывать на обменный курс повышательного давления, опасного для сравнительной конкурентоспособно-

сти национальной политики.

В-третьих, в докладе обращено внимание на важность развития банковского сектора. Логика проста: в 2002 году мы добились высоких результатов потому, что вливаемая в экономику ликвидность большей частью пошла на рассасывание неплатежей и бартера, на монетизацию и только небольшая ее часть – на рост цен. Но дальше этот резерв уже не станет работать, несмотря на то что уровень монетизации и после повышения оставался низким и его еще требовалось повышать в разы. Однако сходный эффект можно было получить через увеличение кредитования экономики, через развитие банковской системы на основе роста ее капитализации.

Примерно в это же время с радикальными предложениями по банковской реформе выступили РСПП, А.Л. Мамут и П.О. Авен. Я их поддержал, невзирая на несогласие в деталях, так как по сути наши взгляды были близки: отсеб проблемных банков, концентрация банковского капитала с целью увеличения способности крупных банков брать на себя риски. Банки при этом могли продолжить рост монетизации экономики, повысить доступность кредита для предприятий при условии ужесточения контроля над движением ссуд. Кроме того, они должны были стать основой развития финансовых рынков. Хотя реакция денежных властей в тот момент была скорее отрицательной, дальше развитие пошло именно согласно этим предложениям. А В.В. Геращенко еще

раз лишился поста председателя Центрального банка – отчасти, думаю, из-за нежелания действовать.

В-четвертых, в докладе впервые бегло сформулированы идеи относительно нерыночного сектора, затем продвинутые и детально обоснованные в специальном докладе на эту тему (см. с. 245–331 наст. изд.).

Следующие два доклада были подготовлены не к конференциям, а как самостоятельные работы.

Первый из них, «Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива», написан большим коллективом авторов по предложению М.Б. Ходорковского. Он же профинансировал работу. В то время – лето 2002 года – энергия реформаторских усилий как-то пошла на спад. Правительство считалось либеральным, но в его политике либерализма становилось все меньше. Давление слева, со стороны популистских и этатистских требований, все возрастало, а противовеса им справа не существовало. Доклад отчасти был призван сыграть роль такого противовеса. Судя по откликам, это получилось. Я имел возможность лично передать доклад В. Путину.

В центре внимания – снова экономический рост и возможности его ускорения на основе сокращения бремени государства с одновременным повышением его эффективности. Бремя государства для российской экономики по условиям 2002 года было сочтено чрезмерным: 60–65 % ВВП, по оценкам экспертов, с учетом неформальных воздействий го-

сударства на бизнес, включая коррупцию. В том числе, бюджет расширенного правительства до 41 % (предварительная оценка, а фактически – около 39 % ВВП), тогда как оптимальный для России уровень я оцениваю в 30 %. Основные меры, предложенные в докладе:

- прекращение централизации финансовых ресурсов, подлинный бюджетный федерализм, включая право регионов и муниципальных образований на введение собственных налогов и сборов;
- снижение ЕСН и повышение пенсионного возраста; сегодня уже реализуется конкретная схема;
- расширение государственных закупок на основе открытых конкурсных торгов;
- ликвидация государственных унитарных предприятий (ГУПов) с приватизацией их или преобразованием в АО;
- перестройка финансирования бюджетных учреждений по результатам, в том числе в образовании и здравоохранении;
- военная реформа: сокращение срока службы по призыву до 6 месяцев и численности постоянного контингента до 500 тыс. человек, как это было в 1921 году;
- реформа государственного управления: сократить численность вдвое, повысить оплату в четыре раза;
- реформа естественных монополий и сокращение нерыночного сектора;
- усиление борьбы с коррупцией; совокупный рынок

неформальных воздействий государства на бизнес оценен в 40 млрд. долл. ежегодно.

В сущности, дело не в простом сокращении расходов, а в том, чтобы дать ответ на вызов: «Либо традиционный для России разрыв между формальной и неформальной сферами, между законом и понятиями – и судьба третьеразрядной страны; либо преодоление этого разрыва, формирование атмосферы доверия общества к закону и власти, непримиримости к злоупотреблениями властью вопреки закону – и реальная возможность развития до уровня наиболее процветающих наций». Ответ на этот вызов – лейтмотив не только конкретного доклада, но и всей настоящей книги, и, если хотите, всей моей работы в последние годы.

Следующий доклад, «Нерыночный сектор: структурные реформы и экономический рост», завершен в 2003 году. В нем подведены основные итоги исследовательского проекта, над которым работала большая группа специалистов в течение трех лет. Впервые в рамках одного проекта объединены результаты исследований промышленности, естественных монополий, жилищно-коммунального хозяйства, социального положения населения, бедности и неравенства. Проект финансировался частично US AID, частично РАО «ЕЭС России», а его основной замысел был намечен еще в докладе к IV конференции ГУ-ВШЭ 2002 года.

Нерыночный сектор составляют предприятия всех отраслей, производящие отрицательную добавленную стоимость

и поддерживаемые субсидиями, плюс те сектора, в которых цены, а соответственно и другие стороны деятельности регулируются государством. Это естественные монополии, ЖКХ и бюджетная сфера. Наши исследования в промышленности показали, что доля предприятий с отрицательной добавленной стоимостью сократилась до малозначимых величин. Если брать только сектора, регулируемые государством, то в них занято 5,8 млн. чел. (2001 год, без бюджетной сферы), но влияние его на экономику огромно. Можно сказать, он вносит существенные искажения в пропорции экономики и рыночные сигналы.

Схема его воздействия проста. «Газпром» добывает газ на богатейших в мире месторождениях и 2/3 добычи отпускает на внутреннем рынке по ценам, заниженным примерно в четыре-пять раз. Газ используется в качестве топлива на электростанциях: 62 % электроэнергии производится на газе, что позволяет держать низкие государственные тарифы на энергию. Дешевые газ и энергия позволяют, в свою очередь, брать с населения низкую плату за жилищно-коммунальные услуги, тем самым избегая недовольства наименее состоятельных слоев – бюджетников, пенсионеров, многодетных семей. Но позволяет одновременно и платить им меньшие зарплаты, пенсии и пособия. Промышленные потребители также имеют выгоды в виде возможности транжирить ресурсы – в этом усматривается наше конкурентное преимущество. В итоге: крупный нерыночный анклав в экономике. Это за-

мкнутый круг, который когда-то придется разорвать.

ЕС в качестве условия на свое согласие открыть России дорогу в ВТО требует от нас повышения внутренних цен на газ. Мы не соглашаемся, так как не хотим ослаблять позиции отечественной промышленности. А ЕС обвиняет нас в том, что, зарабатывая много на экспорте газа, мы из его кармана субсидируем своих производителей.

В докладе с помощью цифр показано, как распутать весь этот клубок. Не таким точно образом, как написано, но доказана возможность разрешения этих проблем.

Надо сказать, что в докладе присутствует скрытая полемика с уже выдвинутым к тому времени лозунгом удвоения ВВП за десять лет. Не потому, что я против, – это видно из других статей в сборнике. А потому, что требование ускорения будет побуждать к отказу от принципиально более важных структурных реформ. Рассмотрены три сценария развития: 1) инерционный; 2) ускоренного роста (главная идея – перераспределение средств из нефтяного сектора в перерабатывающий за счет снижения налогов с изъятием природной ренты); 3) структурного маневра (сценарий исходит из посыла, что рента изымается, но в газовой промышленности за счет повышения цен на газ и отдается бюджетникам и пенсионерам в качестве компенсации роста цен на ЖКУ, энергию и газ при их либерализации). Сценарий 2 дает самые высокие темпы роста в первые пять-семь лет, а сценарий 3 ведет к снижению темпов в течение того же времени. Рас-

четы делал А.Р. Белоусов – сторонник сценария 2, так что его в предвзятости не обвинишь. Мысль о диверсификации экономики за счет перераспределения ресурсов в пользу обрабатывающей промышленности была высказана давно, уже в 2001 году. Я не против. Но мне представляется, что для развития экономики на уровне предприятий нужны не только благоприятные условия, нужен вызов. При этом приходит на ум запомнившееся высказывание Лестера Туроу, гуру американского менеджмента: не жалейте фирмы, жалейте людей.

Вызов необходим для достижения конкурентоспособности. Размышления над целями экономической стратегии, над появившимися в последний период задачами удвоения ВВП, диверсификации экономики, активизации промышленной политики укрепили мою убежденность, что все это – частные задачи, которые способны увести от главной. А главная цель, причем достаточно точно определяемая, – достижение конкурентоспособности национальной экономики. Поэтому уже в сентябре 2003 года мы выбрали для очередной конференции в ГУ-ВШЭ именно эту тему. И совместно с А. Яковлевым подготовили к этой конференции доклад – последний в настоящем сборнике.

Мы договорились понимать конкурентоспособность предельно просто: как способность продавать товары и услуги отечественных производителей на внешнем и внутреннем рынках в масштабах, обеспечивающих занятость и рост до-

ходов населения, устойчивость платежного баланса. Для достижения такой конкурентоспособности необходима конкурентоспособность: а) ресурсов – труда, капитала, природных ресурсов; б) институтов. Таким образом, мы структурировали проблему, а затем прошлись по структурным составляющим. Анализ количественных показателей внешней конкурентоспособности неприятно удивил. Мы пришли к банальному, априори, казалось бы, ясному выводу: чем выше степень обработки, тем, как правило, ниже конкурентоспособность наших изделий. Это же надо учитывать при диверсификации за счет изъятия ресурсов из конкурентоспособных секторов в пользу тех, которые еще предстоит, с немалыми рисками, сделать конкурентоспособными. Особенно если стремиться поднять темпы роста до 7–8%, необходимых для удвоения ВВП в установленные сроки.

Более того, наш анализ подводит к выводу о решающей роли конкурентоспособности институтов. А последние изменяются медленно, критическая масса требуемых изменений накапливается не менее тридцати-сорока лет. Таков опыт стран, добившихся успеха в XX веке. Поэтому нам нужна долгосрочная стратегия. В докладе сформулированы десять тезисов политики конкурентоспособности, в их числе немало известных. В названии доклада есть подзаголовок – «Начало проекта». Работа над ним – впереди.

Ценности

Особняком в настоящей книге стоит доклад «Модернизация экономики и система ценностей», подготовленный к IV конференции ГУ-ВШЭ 2003 года. Он не вписывается в обычную экономическую проблематику, затрагивая вопросы не только институтов, но также ценностей и культуры в широком смысле. Впрочем, логически и содержательно он тесно связан со всеми работами, вошедшими в сборник.

Почему о ценностях? В начале работы над программой Грефа эту проблему подняли члены Клуба «2015», в частности В.М. Лопухин. Суть дела в том, что, по их мнению, переход от плановой экономики к рыночной не гарантирует процветания. Развитые индустриальные страны добились процветания не только вследствие применения модели рынка, но и в силу наличия у них определенной культуры, в том числе продуктивной системы ценностей, содействующей развитию экономики. Есть примеры определяющей роли культуры. А. Токвиль обратил внимание на то, что конституция Мексики в свое время была буквально списана с американской конституции, но разрыв в уровнях развития от этого не сократился.

Многие авторы, такие, как Л. Харрисон и Э. де Сото, указывают, что неоклассическая экономическая теория хорошо

объясняет, как растет экономика и повышается производительность, но не может объяснить, почему одни страны процветают, а другие нет.

А что в России? После двенадцати лет рыночных реформ и десяти лет, прошедших после массовой приватизации, 73 % наших сограждан, которые были опрошены в связи с событиями вокруг компании ЮКОС, посчитали необходимым пересмотр итогов приватизации относительно крупных компаний. Экономика, по мнению большинства экспертов, растет за счет высоких цен на нефть, но конкурентоспособность изделий с высокой добавленной стоимостью, кроме вооружений, энергоблоков и некоторых приборов, низка и пока не обнаруживает тенденций к росту. Отечественные автомобили держатся на внутреннем рынке за счет бедности россиян.

Попытки преодолеть отсталость предпринимались у нас со времен Петра I. Кроме реформы Александра II, все модернизации осуществлялись сверху. Усилия позволяли добиться могущества государства, но не благосостояния граждан. А как в этот раз?

Выводы доклада: у нас и по сей день преобладает архаичная, феодально-советская система ценностей, далекая от образцов продуктивности. Но мы не безнадеежны. За последние полтора десятилетия уже произошли серьезные подвижки, да и в традиционных российских ценностях есть немало продуктивного, особенно для постиндустриальной эпохи.

Что нужно для того, чтобы изменения ценностей, культуры в целом, всей совокупности институтов достигли необходимой критической массы? Конечно, на этот счет могут быть разные мнения. В том числе и весьма модная ныне в определенных кругах идея соответствия условий России для авторитарных моделей Пиночета или Пак Чжон Хи. Но мой вывод иной. Три условия:

- либеральные экономические реформы;
- демократизация;
- гуманизация, т. е. утверждение ценностей доверия и солидарности.

И еще – время.

Если доказательств недостаточно, пусть читатель не будет мизантропом и добавит свои аргументы.

Чтобы жить лучше, мы должны измениться сами. Это возможно, хотя и трудно, труднее, чем искать виноватых на стороне или среди своих. В одном я уверен: традиционная для россиян черта – мания величия при комплексе неполноценности – должна быть преодолена. Как сказал наш президент по другому поводу: я могу, значит, я должен.

Последним в сборнике помещен доклад о конкурентоспособности, подготовленный совместно с А. Яковлевым и представленный на V Международной конференции ГУ-ВШЭ в 2004 году. Его основной вывод близок к выводам доклада о ценностях: главное для повышения конкурентоспособности страны – конкурентоспособность ее институтов.

Для решения этой задачи, более важной, а порой и просто противоречащей таким задачам, как «удвоение ВВП», требуется не менее 30–40 лет, т. е. долгосрочное стратегическое видение.

Вместо заключения в этом сборнике помещена моя статья «Россия после XX века», до сих пор недоступная русскому читателю. Она опубликована в Лондоне в журнале «Колокол», выходившем на русском языке в 2003 году. Как мне кажется, она и сегодня представляет определенный интерес.

Экономическая стратегия России на первое десятилетие XXI века¹

Введение

Анализ ситуации в российской экономике показывает определенные позитивные тенденции, наметившиеся после периода трудных рыночных реформ. Но это не дает оснований для самоуспокоенности. Преобразования не завершены. Мы имеем экономику рыночную, но не свободную, а потому неэффективную. Впереди нас ждут новые кризисы, если не будет дальнейших рыночных преобразований.

Ключевые компоненты предлагаемой стратегии:

- интеграция России в мировую экономику;
- структурная перестройка, предполагающая прежде всего выравнивание условий конкуренции, ликвидацию льгот и субсидий, которые позволяют сохраняться неэффективным предприятиям и корыстным злоупотреблениям;
- улучшение инвестиционного климата со всеми институциональными преобразованиями, способными изменить направление потоков капитала в сторону России и дать ресур-

¹ Доклад написан в соавторстве с С.В. Алексашенко, Е.Е. Гавриленковым и А.В. Дворковичем.

сы для роста эффективного рыночного сектора;

- усиление государства прежде всего как фактора, обеспечивающего законность и правопорядок;
- социальная политика, ориентированная на поддержку структурной перестройки и снимающая напряжения, которые она порождает.

Реализация предлагаемой стратегии позволит России выйти из трансформационного кризиса, достичь основных целей национального развития.

Предлагаемый подход к оценке предшествующего развития России и формированию экономической стратегии на следующее десятилетие основан на признании позитивных в основном результатов рыночных реформ в России и на предположении, что дальнейшее развитие будет логическим продолжением того, что уже сделано, или завершением того, что сделать еще не удалось.

Такая позиция представляется тем более важной, что широко распространено убеждение, будто либеральные реформы в России провалились и теперь нужен какой-то новый курс, с активным вмешательством государства в экономическую жизнь.

На Западе после кризиса 1998 года и ряда публичных скандалов, инспирированных во внутривнутриполитических целях, также громко звучат голоса тех, кто считает, что проводившаяся прежде политика в отношении России была неправильной, что необходимо ее переосмысление в направлении

сокращения поддержки. Критике подвергаются МВФ и другие международные финансовые организации.

На самом деле наступил момент переопределения позиций. В большинстве европейских стран в последние годы власть перешла от либералов и консерваторов к левым различного толка. Переосмысление политики как в России, так и за ее рубежами неизбежно. Важно, однако, чтобы при этом не возникли новые перекосы, чтобы были сохранены и упрочены те стратегические линии, которые объективно обусловлены и отвечают национальным интересам России, интересам мирового сообщества. Наша позиция состоит в том, что, несмотря на множество ошибок и невыгодных компромиссов, которые имели место в последние десять лет, и с учетом особых условий России, рыночные реформы у нас шли достаточно успешно. Просто реальные сроки разрешения проблем переходного периода для России намного больше, чем для стран Центральной и Восточной Европы.

Ключевую роль на новом этапе трансформации российской экономики и общества будет играть кардинальное улучшение инвестиционного климата, которое должно изменить направленность потоков капитала и дать ресурсы для модернизации и экономического роста. Для этого потребуются структурные и инвестиционные изменения, ведущие к созданию свободной рыночной экономики

Более того, дальнейший курс экономической политики также должен оставаться либеральным, альтернативы у Рос-

сии просто нет.

1

Оценка ситуации

XX век был, наверное, самым драматичным в истории России. Трижды наша страна пережила колоссальные потрясения:

- социалистическую революцию, положившую начало небывалому социальному эксперименту;
- самую кровавую в истории войну, стоившую стране 27 миллионов жизней;
- демократическую революцию – перестройку и рыночные реформы, положившие конец тоталитарному режиму, который был рожден в попытке осуществить коммунистическую утопию.

В этом веке страна знала высокие взлеты: победу в войне, создание ядерного оружия, достижения в космосе. Она занимала положение второй сверхдержавы с огромной сферой влияния и в течение 40 лет поддерживала стратегический паритет едва ли не со всем остальным миром. Однако все это доставалось ценой мобилизации и предельного истощения всех национальных ресурсов, за счет ограничения интересов и потребностей жителей страны.

К концу века Россия оказалась в состоянии глубокого системного кризиса. Страна с низкоэффективной экономикой,

страна, выталкиваемая из мирового сообщества, страна, не имеющая устойчивой тенденции развития. Все это – прямой результат провала коммунистического эксперимента, итог 75-летнего существования мобилизационной экономики и тоталитарного государства. Нужно выводить страну из тупика, возвращать ее на путь развития мировой цивилизации.

1.1

Годы реформ

В 1992–1997 годах были осуществлены широкомасштабные рыночные реформы: либерализация экономики, включая внешнюю торговлю, конвертируемость рубля, массовая приватизация, финансовая стабилизация. Какими бы противоречивы ни были эти процессы и их результаты, сколько бы споров они ни вызывали, неоспоримый факт состоит в том, что в итоге на смену планово-распределительной экономической системе пришла рыночная экономика. Лучшим тому доказательством служит то, что товарный дефицит, этот родовой признак социализма, сменился насыщенным потребительским рынком.

Безусловно, само по себе это не означает прихода лучшей жизни для большинства населения, но его заботы стали другими: не «где достать», а «где заработать». Для экономики это означает возникновение, пусть поначалу в несовершен-

ных формах, нормальных рыночных стимулов для производства и потребления, механизмов ее саморегулирования.

До начала реформ у страны не было будущего, хотя у людей были надежды. Сегодня надежд и иллюзий стало меньше, но будущее есть. Его можно и нужно делать каждому своими руками, а не только требовать и ждать этого от власти.

Главный вклад в рыночные реформы внесли молодые либеральные экономисты, призванные в правительство Президентом Б.Н. Ельциным. Опираясь на мировой опыт, они знали, что реформы вызовут, особенно в условиях России, тяжелые последствия, недовольство со стороны значительной части общества и сопротивление со стороны тех слоев, чьи интересы окажутся ущемленными. Однако для обеспечения будущего в нашей стране это было необходимо^ если можно упрекать реформаторов, так только в том, что реформы были недостаточно решительными и не всегда доводились до логического конца.

Возможно, допущено немало ошибок. Реформаторам пришлось идти на многочисленные компромиссы, поскольку они все время работали в правительстве в коалиции с представителями прежней партхозноменклатуры и лоббистами корыстных групповых интересов, которые принимали реформы исключительно как механизм сохранения себя у власти, по-своему видели цели и методы их проведения. Поэтому семь лет спустя результаты реформ оказались далеко не столь убедительными, как хотелось бы. Еще больше ока-

зался разрыв между реальностью и завышенными ожиданиями общества.

В результате проведенных реформ Россия получила экономику рыночную, но далеко не либеральную и потому неэффективную. Структурные реформы оказались заторможенными, институциональные основы для устойчивого роста экономики созданы не были.

1.2

После кризиса

Естественным рубежом первого этапа рыночных реформ стал финансовый кризис 1998 года, когда многие достижения были поставлены под сомнение, когда многие политические силы задумались: а не повернуть ли назад?

Причины финансового кризиса хорошо известны. При проведении политики жесткого ограничения роста денежного предложения, позволившего сбить инфляцию и стабилизировать курс рубля, сохранились мягкие бюджетные ограничения, которые «преодолевались» за счет быстрого наращивания государственного долга. Можно говорить и о неблагоприятной конъюнктуре мировых цен, о колоссальных диспропорциях, унаследованных от советской экономики, о крайне низкой конкурентоспособности российской промышленности, о неготовности людей и предприятий к

работе в рыночных условиях. Однако понятно, что кризис 1998 года стал неизбежным следствием непоследовательной экономической политики, политики компромиссов, нацеленной прежде всего на снятие текущих напряжений и постоянно откладывающей решение стратегических задач структурной перестройки экономики.

В наибольшей степени кризис затронул финансовую систему России: негосударственный финансовый сектор, возникший за годы реформ буквально «из ничего» и бывший одним из символов успеха реформ, в одночасье утратил существенную часть своего потенциала, и до сих пор перспективы его восстановления туманны. Самую высокую цену за преодоление кризиса и, значит, ошибок политиков заплатило российское население значительным снижением своего уровня жизни.

В то же время кризис избавил наше общество от многих иллюзий, и, самое главное, он показал, что:

- российская экономика с полным основанием может называться рыночной, так как ее реакция на резкое изменение ситуации после августа 1998 года оказалась абсолютно адекватной: восстановление производства, сокращение импорта, повышение конкурентоспособности российских товаров, – и полностью соответствовала канонам экономической теории;
- позитивные тенденции, сложившиеся в экономике России еще до кризиса, в 1997 году, оказались не миражом, а реальностью; для значительной части экономики кризис стал в

конечном итоге только эпизодом; те предприятия, которые научились работать на рынках, обеспечили положительную динамику до кризиса, выдержали его, а после кризиса смогли воспользоваться теми преимуществами, которые дала девальвация рубля.

1.3 Прогноз

С начала 1999 года российская экономика демонстрирует позитивную динамику развития: выросло производство ВВП и промышленной продукции; инфляция оказалась намного меньше, чем можно было ожидать; впервые после 1992 года отмечен рост частных инвестиций, в том числе в основной капитал; выросла доля денежных расчетов в экономике; несколько улучшилось положение дел в федеральном бюджете; сократились долги по зарплате бюджетников и по социальным выплатам.

Вместе с тем ясно, что для самоуспокоенности и безусловного оптимизма нет никаких оснований. Повышение мировых цен на основные товары российского экспорта явилось главным фактором существенного улучшения состояния платежного баланса и финансового положения экспортеров, но очевидно, что такая ситуация не может сохраняться вечно. Темпы роста промышленного производства в 1999

году впечатляют только по сравнению с кризисным 1998 годом, а по отношению к 1997 году он составил всего 2,3 %; реальный уровень доходов населения в течение 1999 года практически не вырос.

Это означает, что в своем нынешнем состоянии российская экономика будет медленно расти, но это не позволит стране решить стоящие перед ней проблемы. Инерционное развитие экономики России при достаточно благоприятном внешнем окружении в ближайшие три-четыре года:

- будет обеспечивать позитивную динамику, но средние темпы роста ВВП не превысят 2–2,5 % в год, что ниже прогнозируемых темпов роста мировой экономики и равносильно дальнейшему отставанию России; низкие темпы экономического роста не позволят существенно повысить уровень жизни населения, а неизбежное затухание темпов роста сделает невозможным ускорение развития в последующие годы;
- позволит сохранить существенное положительное внешнеторговое сальдо, даже при некотором снижении цен на нефть, но сохраняющийся высокоинтенсивный уход капитала из России не даст использовать благоприятную внешнюю конъюнктуру для решения проблем модернизации экономики и повышения ее конкурентоспособности; в результате ухудшение мировой конъюнктуры цен на сырьевые товары может поставить страну перед угрозой нового финансового кризиса;
- не позволит преодолеть дефицитность бюджета, и, сле-

довательно, тенденция наращивания государственного долга снова будет набирать силу; уровень непроцентных расходов федерального бюджета не превысит 11–12 % ВВП, что в реальном выражении равно 80 % от уровня 1997 года. Стало быть, бюджетный кризис в эти годы не будет преодолен, социальная сфера будет «сидеть на голодном пайке», у государства не будет средств для реализации программ развития. Экономика окончательно лишится существенной части государственного спроса, что будет сдерживать возможности использования ее потенциала роста.

Очевидно, что такое развитие уместнее назвать депрессией, и этот сценарий для нашей страны нельзя признать удовлетворительным. Отсутствие в этот период острых проявлений накопленных экономических проблем может создать основу для самоуспокоения, но в последующие годы экономические угрозы неизбежно будут нарастать. Нерешительность власти и ее нежелание видеть и решать средне- и долгосрочные вопросы российской экономики может перевести страну в состояние перманентного кризиса, главным индикатором которого будет служить устойчивое снижение уровня жизни.

Сегодня от российских властей требуются масштабные, но реалистичные меры, которые устранили бы имеющиеся угрозы и активизировали экономический рост.

2

Основные угрозы

2.1

Технологическое отставание

В течение всего периода перестройки экономической структуры, начиная с 1990 года, в России происходил естественное в этих условиях сокращение накопления и инвестиций ради поддержания уровня потребления. В итоге доля расходов на конечное потребление в структуре ВВП возросла в 1999 году до 68,6 % против 62,6 % в 1991, а доля валового накопления снизилось до 15,1 % против 37 % в те же годы. Сейчас в России норма накопления ниже, чем во всех развитых и тем более в развивающихся странах, с которыми нашей стране объективно предстоит конкурировать на мировых рынках в ближайшие десятилетия.

Производственный аппарат страны устарел не только морально, но и физически. Если в 1970 году средний возраст производственного оборудования в промышленности составлял менее 8,5 лет, то к концу 1998 года он вырос в два раза. Степень износа основных фондов в промышленно-

сти за этот же период возросла с 25,7 до 53 %. Конечно, сокращение инвестиций в какой-то мере отражало переход от расточительного советского инвестиционного режима к более рациональному, рыночному. Во многих отраслях обновление производственного потенциала не требовалось в силу исчезновения спроса на выпускаемую продукцию. Однако очевидно, что темпы обновления промышленного и технологического потенциала российской экономики резко замедлились, что привело к резкому снижению конкурентоспособности российских товаров даже на внутреннем рынке, при полном отсутствии шансов занять устойчивые позиции на рынках других стран.

2.2

Экономический изоляционизм

Закрепление подобной ситуации станет неизбежным следствием затягивания и замедления экономических реформ и создаст нарастающую угрозу технологического отставания российской экономики и утраты накопленного научно-технического потенциала. Качество российских товаров, уже сегодня существенно уступающее требованиям мировых рынков, станет окончательно непривлекательным для потребителей, даже при активном использовании политики «дешевого рубля». Доля сырьевых товаров в структуре

российского экспорта будет возрастать, и за нашей страной окончательно закрепится роль поставщика сырья и энергоресурсов. Надежды общества на то, что Россия сможет снова завоевать достойные позиции в ряду развитых индустриальных стран, окажутся окончательно перечеркнутыми.

Переломить эту негативную тенденцию могут только масштабные и эффективные инвестиции. Однако сегодня Россия является страной непривлекательной в инвестиционном плане и для отечественного капитала, который интенсивно уходит работать в другие страны, и для капитала иностранного, который ощущает себя в России «униженным и оскорбленным».

В результате происходящих в настоящее время процессов глобализации мировой экономики и интеграции производственного потенциала различных стран в единые технологические комплексы формируется каркас новой мировой экономической системы. Сохранение закрытости российской экономики, попытка найти особый путь экономического развития, сделать ставку исключительно на собственные силы может привести к тому, что российская экономика самоизолируется, окажется невовлеченной в глобальные мировые процессы и останется «у обочины» на долгие годы.

2.3

Снижение уровня жизни

За последнее десятилетие в России сократилась средняя продолжительность жизни, уменьшается численность населения страны, причем сейчас уже очевидно, что это связано не только с длинными демографическими волнами, но и с уровнем развития экономики, с болезненными процессами трансформации, которые переживает страна. После финансового кризиса 1998 года уровень жизни населения в целом снизился на 15–17 %, если судить по таким показателям, как реальные располагаемые доходы, потребление основных продуктов питания или розничный товарооборот. Таким образом, население заплатило за ошибки властей, за их нерешительность в проведении назревших преобразований в экономике.

Резко возросла дифференциация населения по доходам и материальной обеспеченности. Сложившаяся структура распределения доходов, при которой 20 % населения с наивысшими доходами получают около половины всех денежных доходов, характерна для стран с низким уровнем и низкими темпами развития. Пока выгоды от рыночных реформ получили примерно 15–20 % населения. Формирование среднего класса – социальной базы политической стабильности, даль-

нейших преобразований и развития – было серьезно подорвано кризисом 1998 года.

Главной угрозой для нашего государства на ближайшие годы является дальнейшее снижение уровня жизни населения. Ее усугубляют постоянные опасения всплесков инфляции, которые сохраняются до тех пор, пока не разрешен бюджетный кризис. В условиях неустойчивого бюджета у властей нередко будет возникать соблазн использовать эмиссионные источники финансирования бюджетных расходов. А это неминуемо повлечет рост цен и падение курса рубля, которое, в свою очередь, вызовет удорожание импорта и даст новый импульс росту цен. Неизбежным следствием такой политики будет обесценение доходов и сбережений населения, которое в большей степени коснется людей с фиксированными доходами. Отсюда совсем недалеко до усиления дифференциации населения по доходам, разрастания проблемы бедности, роста социальной и, как следствие, политической напряженности в обществе.

В среднесрочной перспективе, через шесть-восемь лет ситуацию в России усугубят изменения в демографической структуре населения, когда число иждивенцев, приходящихся на одного работающего, возрастет в полтора раза по сравнению с нынешним уровнем.

У нашей страны есть определенный резерв – большие возможности роста производительности труда. Но его задействование, с одной стороны, сдерживается отсталостью

технологического потенциала экономики, с другой стороны, неизбежно сопряжено с немалыми трудностями, в том числе с необходимостью масштабного перемещения рабочей силы и временным увеличением структурной безработицы, а также с необходимостью вложения крупных ресурсов в поддержание и затем в развитие человеческого капитала.

Место страны в современном мире все меньше определяется ее размерами и военной мощью и все больше зависит от того, какой вклад экономика страны вносит в развитие мировой экономики, от уровня и качества жизни населения, от способности государства решать социальные задачи, стоящие перед обществом. В связи с этим угроза снижения уровня жизни населения России является самой острой и самой опасной для нашей страны, ее нарастание может привести к невосполнимым потерям в уровне развития нашего общества.

Список угроз и проблем, стоящих перед нашей страной, перед ее экономикой на пороге нового тысячелетия, можно намного увеличить, но и этих трех, наиболее серьезных, достаточно, чтобы понять: Россия в ближайшие восемь-десять лет должна осуществить решительные и целенаправленные преобразования, которые придали бы мощные импульсы развитию российской экономики. Смена политического руководства страны, прекращение конфронтации между исполнительной и законодательной ветвями власти могут послужить достаточной основой для начала этого процесса. А

для его развития российские власти должны сообщить этим преобразованиям должную энергию и последовательность.

Как это сделать? Ответом должна стать национальная экономическая стратегия. Мы предлагаем свой вариант.

3

Цели, альтернативы, ограничения

3.1

Цели

Цели, которые поставлены в нашем стратегическом плане, достаточно тривиальны:

- добиться повышения уровня жизни до уровня средне-развитых стран; сократить имущественную дифференциацию в обществе; стремиться к тому, чтобы средний класс, опора социальной стабильности и демократии, составлял большую часть населения и получал большую часть доходов;
- обеспечить средние темпы экономического роста как минимум 4–5% ежегодно (т. е. примерно в полтора раза выше, чем в среднем в мировой экономике) в течение 20–25 лет. Можно ставить и более амбициозные задачи – 7 % или 10 %, но более высокие темпы развития экономики требуют более высокого уровня накопления и, стало быть, более жесткого ограничения потребления;
- обеспечить формирование гражданского общества, правового государства, гарантирующего защиту основных прав

и свобод человека. Тем самым создать условия для формирования и доминирования в российском обществе продуктивной системы ценностей, ориентирующей граждан на творческий поиск и предприимчивость, ответственность и требовательность прежде всего к себе; на терпимость и уважение к правам и мнениям других. Это принципиально важное условие для дальнейшего развития страны, для того, чтобы она заняла достойное место в мире.

Успех российских реформ проявляется уже в том, что данные цели не вызывают практически никакого возражения, их разделяет подавляющая часть российского общества. Основные дискуссии разворачиваются по вопросу о методах достижения этих целей.

3.2

Альтернативы

Накопленный опыт исторического развития России, устойчивая вера «в доброго царя», в способность государства решить все стоящие перед обществом проблемы постоянно толкают общественное сознание в сторону дирижистской альтернативы, основанной на активной роли государства в принятии экономических решений на всех уровнях.

Сторонники повышения роли государства считают, что методами активной промышленной политики, государствен-

ными инвестициями в основной и оборотный капитал, с помощью пересмотра итогов приватизации и укрепления государственного сектора в экономике можно стимулировать экономический рост. Этому же должен служить протекционизм во внешней торговле, выливающийся в ограничение конкуренции со стороны импортных товаров. Повышение уровня жизни населения в этой концепции достигается благодаря сохранению имеющейся системе социальных гарантий и льгот, стимулированию спроса путем увеличения номинальных доходов населения и «восстановления утраченных сбережений» за счет бюджета.

Внутреннее противоречие этой концепции состоит в том, что для ее реализации собираемых в стране налогов не хватает.

И неявно оно разрешается за счет смягчения бюджетных ограничений, использования эмиссионного финансирования бюджета и, стало быть, инфляции.

Нам очевидно, что дирижистская модель не в состоянии обеспечить экономический рост, она не отвечает на основные угрозы, не учитывает реальных ограничений. Не менее очевидно и то, что любое увеличение регулирующих возможностей государства в России ведет к росту бюрократизма и коррупции. Попытка реализации подобной социальной и бюджетной политики с неизбежностью ведет к росту бедности и торможению экономического развития.

Предлагаемая нами либеральная стратегия экономиче-

ской политики не сулит мгновенных успехов. Однако за счет обеспечения правовой стабильности и равенства условий конкуренции, за счет отказа от повседневного государственного вмешательства в дела бизнеса и от намерения немедленно решить все социальные проблемы она создает наилучшие условия для частной инициативы и предприимчивости и, стало быть, создает основу экономического роста.

Для реализации либеральной экономической политики нужно сильное государство, эффективно выполняющее свои функции, но не государство, где решение любого вопроса зависит от бюрократа, где для начала любой предпринимательской деятельности нужно получить десятки, если не сотни, лицензий, справок и разрешений. Задачи государства состоят в создании надежной системы защиты гражданина и его интересов, в четком определении «правил игры» и контроле над их соблюдением, но не во вмешательстве в повседневную жизнь и не в ежеминутном принятии решений, основанных исключительно на интересах чиновников. Задачи государства состоят в обеспечении единства правового и экономического пространства страны. Повышение действенности власти в этих сферах – действительно необходимое направление усиления роли государства, не препятствующее, а, напротив, способствующее эффективному функционированию рыночной экономики.

Либеральная экономическая модель не подразумевает устранения государства от решения социальных проблем.

Но политика государства в этой области приводит к разделению ответственности за решение накопленных проблем между государством, гражданами и бизнесом. Либеральная политика не обещает решить все проблемы за счет государства, но она обещает провести необходимые реформы в социальной сфере, которые, с одной стороны, позволят более эффективно использовать имеющиеся ограниченные ресурсы и, с другой стороны, не приведут к подавлению стимулов развития свободной рыночной экономики.

Либеральная модель экономической политики не сулит создания государства всеобщего благоденствия. Ее задача – создание основы для резкого повышения эффективности экономики и использования накопленного человеческого и научного потенциала, создание наилучших условий для реализации деловых возможностей граждан нашей страны.

3.3

Ограничения

Ключевое условие успеха для реальной политики – ясное понимание ограничений, с которыми придется считаться, решая стратегические задачи.

К числу наиболее существенных ограничений относится неустойчивость макроэкономической ситуации. Да, темпы инфляции снизились до 20 % годовых, да, курс руб-

ля снова стабилизировался, но главной предпосылкой этого стала исключительно благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура. Стоит ситуации на мировых рынках измениться, и видимое благополучие в российской экономике рассыплется, как карточный домик. Для успешного развития России нужна основательная макроэкономическая стабильность, которой страна не обрела в середине 90-х годов по причине слабости бюджетной политики.

Сегодня российские власти продолжают проводить политику дефицитного бюджета, т. е. наращивания государственного долга. Еще хуже то, что в существенном объеме (более 3 % ВВП) бюджет финансирует свои потребности за счет кредитов Центрального банка, т. е. за счет взимания эмиссионного налога со всей экономики. Такая политика не может обеспечить нужной стабильности, наоборот, она закладывает основы будущей нестабильности.

Для выхода из кризиса России нужен профицитный бюджет, нужно, чтобы за счет налогов финансировались не только все расходы бюджета, но и погашалась часть основного долга. Для достижения этой цели в нынешней ситуации требуется увеличить уровень налоговых доходов федерального бюджета более чем на треть. Единственной возможностью добиться этого является серьезная налоговая реформа.

Пока российский бюджет не будет приведен в равновесие, невозможно говорить не только о его использовании в качестве активного инструмента промышленной и социальной

политики, но и о нормальном функционировании бюджетного сектора, включая органы государственного управления, системы обороны, образования и здравоохранения. Следует четко осознать, что любым разговорам о повышении расходов бюджета, о реализации тех или иных государственных программ должно предшествовать наполнение бюджета реальными финансовыми ресурсами.

Российские политики постоянно поддаются соблазну не считаться с этим ограничением, сохраняют веру в возможность повысить уровень монетизации экономики и добиться опережающего роста денежной массы по сравнению с инфляцией за счет кредитов Центрального банка. А это означает, что угроза инфляции, нового витка снижения уровня жизни и еще одной волны натурализации хозяйства будет висеть как дамоклов меч надо всеми планами модернизации российской экономики.

Второе ограничение – унаследованные от советской системы структурные деформации в экономике. Можно спорить об их масштабе и влиянии, но факт состоит в том, что 40 % российских предприятий убыточны и отягощены колоссальными долгами. Их зачастую нельзя закрыть прежде всего по социальным соображениям: многие являются единственным источником рабочих мест в сотнях и тысячах российских городов, а низкая степень мобильности рабочей силы и практически отсутствие рынка жилья делает иллюзорными надежды на естественное решение проблемы. Это

означает, что преодоление структурных деформаций потребует времени и сил от российских властей. Данное ограничение будет тормозом будущего развития, на его устранение уйдет немалая доля ресурсов, однако очевидно, что это должно стать одной из главных задач экономической стратегии на ближайшее десятилетие.

Третье ограничение – низкий уровень накопления. В долгосрочном плане есть устойчивая зависимость в экономике любой страны между уровнем инвестиций и темпами экономического роста. Для достижения желаемых темпов уровень накопления в России необходимо повысить до 25–27 %, сегодня же он не превышает 17 % ВВП. Очевидно, что при нынешнем низком уровне потребления повысить норму накопления крайне тяжело, так как это потребует отказа от роста уровня потребления в реальном выражении. Более того, финансовый кризис 1998 года подорвал веру значительной части населения в стабильность банковской системы, что будет сдерживать желание делать сбережения. Ситуация усугубляется сохраняющимся недоверием международного экономического сообщества к перспективам развития России, а это резко ограничивает возможность привлечения внешних инвестиций и, напротив, стимулирует вывоз капитала из страны.

Четвертое ограничение – слабость государства, выражающаяся прежде всего в том, что институты государственной власти не в состоянии обеспечить исполнение законов,

безопасность граждан, защиту прав собственности. Власть переплетена с бизнесом, и либо она исполняет волю «олигархов», либо ее представители сами занимаются бизнесом вопреки общественным интересам. То, что мы имеем сегодня, – это номенклатурный капитализм, капитализм для своих, который препятствует в том, чтобы страна стала цивилизованной в современном смысле слова. Номенклатурный капитализм должен быть вытеснен свободной рыночной экономикой. Это главная задача либералов и демократов в предстоящий период.

3.4

Интеграция России в мировую экономику

Российские реформы привели к тому, что страна начала выходить из состояния экономической самоизоляции, в котором находилась более 70 лет. Конечно, внешняя торговля на протяжении советского периода играла важную роль в экономических процессах, но структура советского и российского экспорта, в котором доминируют сырье и продукция первичной переработки, наглядно демонстрирует тот печальный факт, что наша экономика не вышла за рамки поставщика сырья на мировые рынки. Российские предприятия не смогли предложить мировому рынку качественную

продукцию и не смогли встроиться в международное разделение труда.

Тем не менее Россия уже стала частью мировой экономики. В 90-х годах вовлеченность ее в глобальные экономические процессы значительно возросла. Интеграция особенно высока на уровне частного бизнеса и населения. Степень зависимости экономики России от глобальных экономических процессов стала особенно очевидна в 1998 году, когда снижение мировых цен на нефть и азиатский финансовый кризис оказали непосредственное воздействие на экономические процессы внутри страны.

На уровне государственной политики интеграция России в мировую экономику носит своеобразный характер: государство полностью открыло экономику «на выход» (следует отметить, что после развала СССР иного выхода просто не оставалось – государственная граница практически не существовала), сохранив существенные ограничения «на вход». Это привело к тому, что капитал и мозги могут беспрепятственно уходить из страны, а их приток из экономики всего мира в Россию встречает многочисленные препятствия на законодательном уровне: его блокирует бюрократический произвол, отталкивает всепроникающая коррупция и слабость государственных институтов.

Такое положение приводит к тому, что Россия не имеет возможности воспользоваться всеми плюсами глобализации, но в полной мере ощущает ее минусы. Российская эко-

номика сталкивается с противодействием при выходе на мировые рынки, поскольку страна не участвует в работе важнейших мировых организаций, регулирующих международные экономические отношения. Российские предприятия не привлекают новейшие технологии и постепенно становятся неконкурентоспособными на внутреннем рынке; они используют высокие импортные пошлины и низкий курс рубля как единственную защиту, приобретая, таким образом, свое временное благополучие за счет снижения уровня жизни всего населения.

Такая политика стимулирует постоянно возникающие и исключительно опасные импульсы к изоляционизму и ксенофобии. Результатом ее стала обособленность России как государства на международной арене. У нашей страны нет явных противников, но нет и союзников. Позиции России в системе международного сотрудничества остаются неопределенными, ее интересы не защищены важнейшими многосторонними соглашениями.

Следует признать, что единственной возможностью обеспечить экономический подъем в нашей стране является активное вовлечение России в мирохозяйственные связи, привлечение капитала и технологий из развитых стран, включение российских компаний в международные производственные цепочки. Ни одна экономика в современном мире не может опираться исключительно на собственные силы. Для того чтобы пользоваться достижениями мировой цивилиза-

ции, российская экономика должна, помимо сырья, производить продукцию высокой степени переработки, научно-технологические разработки, востребованные мировым рынком. Промедление на пути интеграции в глобальные экономические отношения может привести к тому, что накопленный в нашей стране потенциал устареет и окажется невостребованным, а все товарные ниши на мировых рынках будут заняты конкурентами. Такой сценарий развития событий может вернуть Россию к состоянию экономической самоизоляции и ограничить связи со всем остальным миром исключительно нефте- и газопроводами.

3.5

Основной замысел

Если либеральная модель принимается в качестве основной, то далее необходимо ее преломление на конкретные задачи с учетом условий предстоящего десятилетия.

1. Главная задача, которую надо решить в этот период, чтобы добиться требуемых темпов экономического роста и повышения благосостояния населения, – это структурная перестройка экономики.

Напомним, что эта задача во всех правительственных программах с 1995 года ставилась как основная для второго этапа реформ. Но до дела не дошло. Потребовался

кризис 1998 года, чтобы процесс реструктуризации российских предприятий ускорился. Однако и сегодня сохраняются условия, позволяющие значительной части экономики оставаться неконкурентоспособной и реально убыточной, использующей ресурсы остальной экономики и препятствующей росту. Решение задачи заключается прежде всего в последовательном выравнивании условий конкуренции и прекращении явного и скрытого субсидирования.

2. Конструктивная сторона структурной перестройки состоит в расширении рыночного сектора и повышении его эффективности. Для этого требуется масштабный приток инвестиций. В необходимых объемах могут быть привлечены только инвестиции частные, в том числе иностранные. А для этого нужен благоприятный инвестиционный климат. При этом нужны крупные перемены, способные нынешние отталкивающие условия для инвестиций в Россию превратить в одни из самых благоприятных в мире. Это же будет и важнейшим шагом на пути интеграции России в мировую экономику.

На предстоящие годы улучшение инвестиционного климата становится национальной задачей первостепенной важности. Только ее решение поставит модернизацию российской экономики на реальную почву. А для этого потребуются серьезные институциональные изменения, ведущие к созданию подлинно свободной рыночной экономики.

3. Третий важнейший компонент стратегической концеп-

ции – активная социальная политика в поддержку структурной перестройки. Замысел ее в том, чтобы наряду с комплексом реформ в социальной сфере специальными программами поддержать процессы реструктуризации предприятий, предполагающих высвобождение рабочей силы, ее переквалификацию, иногда переселение, создание условий новой занятости. Необходимость в этом демонстрирует пример реформирования угольной промышленности. Там удалось закрыть более 100 шахт, сократить занятость с 1,2 млн. до 400 тыс., обеспечить рост производительности только благодаря тому, что, по настоянию Мирового банка, значительные средства были вложены в социальные, а не производственные инвестиции. Подчеркнем: социальные инвестиции, решающие социальные проблемы, а не просто раздача пособий.

4. В свою очередь, структурная перестройка и улучшение инвестиционного климата требуют укрепления институтов государственной власти, особенно судебных и правоохранительных; усиления борьбы с преступностью и коррупцией, бюрократическим произволом; а также совершенствования законодательства, в том числе конструкционного; обеспечения единства правового пространства страны. Действенность государственной власти в этой сфере – действительно необходимое направление повышения роли государства, не препятствующее, а, напротив, способствующее эффективному функционированию рыночной экономики.

5. Бюджетно-налоговая политика в последние годы, в период борьбы с инфляцией, была в центре внимания. В предстоящий период по мере преодоления бюджетного кризиса она в каком-то смысле будет отступать на второй план, задавая скорее не цели, а ограничения в решении задач на указанных выше направлениях. Однако в первые два-три года приоритетной задачей будет восстановление доверия к России, что крайне важно и для улучшения инвестиционного климата. Поэтому потребуется выйти на сбалансированный бюджет, прежде всего за счет улучшения сбора налогов. Ограниченные заимствования можно использовать только для рефинансирования части долга и на нужды развития.

Структурная перестройка экономики

Структурная перестройка экономики – главная задача предстоящего десятилетия. Она должна снять угрозу проедания капитала и технологического отставания, открыть простор для экономического роста.

Цели структурной перестройки:

- освоение массового производства конкурентоспособной продукции, прежде всего в обрабатывающей промышленности, создание механизмов быстрого обновления продукции;
- завоевание позиций на внутреннем и мировых рынках;
- повышение производительности и эффективности до уровня развитых индустриальных стран;
- техническое и технологическое обновление производственного аппарата;
- обеспечение эффективной занятости с учетом изменений в размещении производства и необходимых перемещений рабочей силы.

Ключевая проблема, которая должна быть решена для достижения этих целей, – сокращение, а затем и полная ликвидация нерыночного, неконкурентоспособного сектора, состоящего из предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость.

4.1

Масштабы нерыночного сектора

У нас сегодня нет данных, позволяющих точно оценить масштабы этого сектора, однако косвенные данные свидетельствуют о том, что он весьма велик.

В настоящее время доля убыточных предприятий составляет 40 %. По общему признанию, официальные показатели прибыльности и убыточности ни о чем не говорят, поскольку искажаются бартером, неплатежами и другими подобными инструментами. Предприятие может быть безнадежным, имея по отчету большую прибыль. С другой стороны, реально высокодоходное предприятие может быть показано убыточным в силу перекачивания его доходов в аффилированные компании и других форм полуприкрытого воровства.

Вместе с тем, бесспорно, существует огромная масса нежизнеспособных – отягощенных долгами и т. п. – предприятий, которые сохраняются благодаря различного рода субсидиям, бартеру, неплатежам, взаимозачетам.

Если сделать поправку на фактор теневых операций, ухудшающий формальные показатели, то доля таких предприятий будет не меньше 25–30 %. Это значит, что нерыночный, неконкурентоспособный сектор составляет весьма существенную величину, оказывая значительное влияние на

российскую экономику, генерируя налоговые недоимки, бартер, денежные суррогаты. Питаясь живыми соками здоровых предприятий, он представляет собой серьезное препятствие на пути экономического роста.

4.2

Выравнивание условий конкуренции

Основной метод решения проблемы – выравнивание условий конкуренции для всех предприятий, ликвидация различных льгот, преференций, субсидий для неэффективных предприятий на федеральном и региональном уровнях, ужесточение платежной дисциплины.

Главными факторами поддержки неэффективных предприятий являются:

- налоговые недоимки;
- неплатежи за энергию, тепло, газ, перевозки;
- льготные цены и тарифы;
- прямые субсидии и вложения, в особенности из региональных и местных бюджетов.

Общепринятая практика – брать с того, кто зарабатывает, кто более открыт, кто не может сопротивляться, и не трогать тех, кто не может или не хочет зарабатывать и платить, – стала серьезной преградой развитию.

Очевидно, что есть основания к судьбе неэффективных

предприятий и производств подходить осторожно – за ними судьбы людей. Надо учесть и то, что процесс реструктуризации идет и сам собой, естественным путем, особенно после кризиса 1998 года.

Тем не менее необходимо этот процесс серьезно активизировать, ибо, чем дольше он тянется, тем больше мы теряем сил и ресурсов, крайне необходимых для структурной перестройки.

Выравнивание условий конкуренции на основе ликвидации льгот, преференций, субсидий, ужесточение финансовой дисциплины, принуждения регионов к сокращению бюджетных расходов на эти цели, борьба с бюрократическим произволом в отношении успешных предприятий – наиболее важные направления структурной перестройки.

Возможно, целесообразной была бы специальная программа реформирования (реструктуризации) предприятий, нацеленная на повышение прозрачности предприятий, анализ и консультирование неблагополучных и закрытие безнадежных предприятий, а также на выработку социальных мер для поддержки людей в процессе реструктуризации.

4.3

Потребности в инвестициях и приоритеты структурной политики

Либеральный подход к структурной перестройке состоит в том, чтобы делать ставку на частное предпринимательство и частные инвестиции, создавая для них наиболее благоприятные условия. Но это не значит, что все отдается на откуп рынку. Просто не надо стараться делать за него то, что он может сделать лучше.

Из этого не следует, что отрицается роль промышленной политики в переходный период или поддержка государством в различных формах определенных приоритетных секторов экономики.

Ясно, что в предстоящий период, даже помимо каких-либо идеологических соображений, роль прямого государственного вмешательства в процессы структурной перестройки в форме государственных инвестиций и заказов будет минимальной.

Всего, по имеющимся оценкам, на технологическую модернизацию потребуется примерно 2,5 трлн. долл. в течение ближайших 20–25 лет, из которых примерно три четверти могут быть сформированы за счет внутренних накоплений. В ближайшие 10 лет необходимо 600–700 млрд. долл.

Минимальная потребность в инвестициях, которые в короткие сроки могли продемонстрировать позитивные результаты структурной перестройки, например, привести к повышению вдвое производительности труда, по оценке, составляет 15–20 млрд. долл. Возможности же государственных инвестиций на ближайшие три-четыре года из консоли-

дированного бюджета составляют не более 4–5% этой суммы. Отсюда следует неизбежность либерального варианта.

Тем не менее мы считаем необходимым определить приоритеты государственной поддержки:

- инфраструктура, в которую частный капитал вкладывать не будет, но которая необходима для эффективных вложений частного капитала;
- экспорт прежде всего продукции с высокой добавленной стоимостью (гарантии экспортных кредитов).

Инвестиционный климат

Частные инвестиции, на которые следует делать ставку в реструктуризации экономики и обеспечении экономического роста, чрезвычайно чувствительны к инвестиционному климату. Между тем в России он сегодня весьма неблагоприятен. Вроде бы предпринимались немалые усилия, но факты говорят сами за себя: инвестиции в основной капитал за последние двенадцать лет сократились в пять раз. Ежегодный вывоз капитала составляет, по самым минимальным оценкам, 15 млрд. долл., а всего за годы реформ – 130–140 млрд. долл. А прямые иностранные инвестиции за те же годы составили в общей сложности 10–15 млрд. долл., т. е. примерно равны годовому вывозу капитала.

Для решения задач структурной перестройки и достижения высоких темпов экономического роста нужно не просто улучшение инвестиционного климата, а его коренное изменение, такое, при котором Россия смогла бы занять наиболее сильные позиции на международных рынках капитала.

Инвестиционный климат является частью общего делового климата, климата для предпринимательской деятельности. Поэтому меры, которые могут быть предложены для его улучшения, должны касаться и более широкой сферы.

В сущности, требуются весьма серьезные структурные и институциональные изменения, итогом которых будет создание свободной рыночной экономики.

Главные проблемы, которые до сих пор препятствуют инвестициям в России:

- отсутствие политической стабильности и предсказуемости;
- макроэкономическое неравновесие, бюджетный кризис, высокий государственный долг;
- несовершенная законодательная база;
- слабость государства, неспособность органов власти обеспечить законность и правопорядок, побороть преступность и коррупцию, произвол чиновников;
- незащищенность прав собственности, низкий уровень корпоративного управления,
- отсутствие дисциплины исполнения контрактов;
- недостатки налоговой системы;
- ненадежность банковской системы, неразвитость финансовых рынков;
- непрозрачность российских предприятий, распространенность теневой экономики.

Относительно политической стабильности можно рассчитывать, что с новой расстановкой сил в парламенте после президентских выборов эта проблем будет снята.

Разрешение макроэкономических проблем теперь зависит не только от всеобъемлющего урегулирования государ-

ственного долга и заметного улучшения собираемости налогов, но и от продвижения в деле выравнивания условий конкуренции, от структурных и институциональных реформ, необходимых для улучшения инвестиционного климата на микроуровне.

5.1

Укрепление государства

Проблема укрепления российского государства – одна из главнейших для властных структур. Она охватывает слой отношений, далеко выходящих за пределы экономики. Вместе с тем укрепление и повышение работоспособности государственных институтов является принципиальным условием улучшения делового и инвестиционного климата в России.

Важнейшие направления этой работы:

- совершенствование действующего законодательства в сфере экономики, скорейшее принятие ряда важнейших законодательных актов и поправок к ним, в том числе Налогового кодекса, Земельного кодекса, Закона о валютном регулировании и др.;
- осуществление судебной реформы с целью обеспечения реальной независимости судов, повышение эффективности и пропускной способности судебной системы; суд сегодня – самое слабое звено в системе государственной власти, что

должно быть срочно исправлено;

- усиление борьбы с преступностью и коррупцией;
- укрепление федерализма за счет четкого разграничения прав и ответственности между федеральным центром и регионами, обеспечения неуклонного исполнения федеральных законов и единства правового пространства на всей территории Российской Федерации, в том числе силой закона и судебных решений;

- реформирование государственной службы. Принципиальным вопросом укрепления государства является четкое разделение власти и бизнеса на всех уровнях. Власть не должна заниматься бизнесом – это порождает конфликт интересов и эрозию власти. Иначе российское общество не вырвется из паутины жизни «по понятиям». Насколько нам удастся продвинуться на этом направлении, настолько номенклатурный капитализм будет вытесняться свободной рыночной экономикой. В той же мере государство сможет завоевать авторитет граждан, а граждане почувствуют, что они не бессильны перед лицом произвола и несправедливости. Это же приведет к радикальному снижению инвестиционных рисков.

5.2

Защита прав собственности

Многочисленные прецеденты, связанные с переделом собственности, в том числе с применением вооруженной силы, с некорректными судебными решениями, с откровенными нарушениями прав акционеров, кредитов, инвесторов, позволяют сделать вывод о том, что права собственности в России защищены плохо, низка культура корпоративного управления и исполнения контрактов.

Необходимо осуществление следующих основных мер в этой сфере:

- законодательно запретить пересмотр итогов приватизации; умножать число прецедентов реальной защиты прав собственников, в особенности судом и исполнением судебных решений;
- обеспечить пресечение действий мажоритарных акционеров и менеджеров компаний в ущерб интересам миноритарных акционеров, в том числе путем «разводнения» капитала, сокрытия информации, нарушений в организации собраний акционеров; внести соответствующие изменения в Закон об акционерных обществах;
- ввести дополнительные меры по защите добросовестных приобретателей ценных бумаг, в том числе от действий властей, например в связи с обнаружением нарушений законодательства при эмиссии или при предшествующих сделках; основную массу инвестиций предприятия могут получить от мелких акционеров; но, если их права будут нарушаться, они инвестиций не получают, не будет и нормаль-

ного фондового рынка;

- внести изменения в законодательство о банкротстве, направленные на ускорение банкротства неплатежеспособных предприятий и на предотвращение использования банкротства для привлечения нормально работающих предприятий;
- ускорить принятие законодательства, реально защищающего интеллектуальную собственность обеспечить его исполнение;
- отменить лицензирование ввоза капитала и ввести уведомительный порядок регистрации операций, связанных с движением капитала. Одновременно принять меры, существенно снижающие выгоды финансовых операций через оффшорные зоны, инициировать международные переговоры по этой проблеме.

5.3

Либерализация рынков

Распространенное мнение о том, что в России существует чрезмерная либерализация экономики, не соответствует действительности. В нашей стране не обеспечена элементарная свобода входа на рынок; многочисленные регламентации, а также неопределенности и двусмысленности в законодательстве оставляют массу возможностей для коррупции и произвола чиновников даже без нарушения законов. Нужна

реальная либерализация. Нужна ревизия всех законодательных актов и ликвидация положений, оставляющих решение многих вопросов на усмотрение чиновников. Необходимо:

- упростить процедуры организации бизнеса, сократить число разрешающих инстанций, реализовать принцип «одного окна» вместо хождения по десяткам учреждений; следует принять новую редакцию закона о регистрации юридических лиц, а все региональные и местные акты, противоречащие ему, должны быть отменены;

- сократить до минимума число лицензируемых видов деятельности; законодательно запретить любые способы явного или неявного введения лицензирования, сертификации и т. п., кроме случаев, прямо предусмотренных федеральным законом;

- осуществить в течение двух-трех лет структурные реформы в естественных монополиях, предусматривающие выделение на них всех видов деятельности, реализуемых в конкурентной среде, а также разделение регулирующих и хозяйственных функций (МПС, Минатом); обеспечить прозрачность компаний-монополистов, их обязательную публичную отчетность;

- обеспечить прозрачность предприятий для кредиторов и инвесторов, для чего создать общедоступный федеральный реестр компаний и обязать всех хозяйствующих субъектов к публичному размещению информации о своей деятельности;

- ускорить введение международных стандартов бухгалтерского учета;
- обеспечить прозрачность процедур исполнения административных функций, размещения государственных заказов.

5.4

Налоги

- резкое снижение номинального налогового бремени с нынешних 60–65 % ВВП до 40–45 % ВВП, что сделает налоги посильными и разумными;
- перестройка системы налогового администрирования, обеспечивающую равные требования налоговых органов ко всем налогоплательщикам, что делает налоги справедливыми;
- консолидация политической воли всех ветвей власти, что превращает уклонение от налогов в одно из наиболее серьезных преступлений против общества;
- уточнение законодательства с целью разрешения налоговых каникул при реализации инвестиционных проектов;
- изменение налогообложения доходов физических лиц от владения ценными бумагами, за счет упрощения порядка определения налогооблагаемого дохода и снижения ставки при получении дохода в виде прироста капитальной стоимости.

Главное – равное отношение к налогоплательщикам: исправный налогоплательщик не должен проигрывать перед неисправным.

5.5

Реструктуризация банковской системы и финансовые рынки

Для эффективной работы компаний общенационального масштаба, для реализации крупных бизнес-проектов российской экономике нужны крупные банковские институты. В России с ее огромными природными ресурсами и соответствующими им по размерам компаниями вопрос концентрации банковского капитала является чрезвычайно актуальным.

Несмотря на постоянный рост доли крупнейших банков в капитале банковской системы в целом, их кредитные возможности сократились почти в три раза. Таким образом, с точки зрения выполнения банками основной своей экономической функции – аккумуляирования и перераспределения денежных ресурсов – можно говорить о значительном сокращении возможностей российской банковской системы.

В условиях России стратегия реструктуризации банковской системы должна ориентироваться на скорейшую рекапитализацию и создание крупных, многофилиальных бан-

ков, которые по объему активов и капитала могли бы входить в число 500 крупнейших банков Европы. Появление банковских институтов такого масштаба существенно изменит ситуацию во взаимоотношениях банковского и реального секторов в России, российского банковского сектора и мировых финансовых рынков.

Для реализации изложенной стратегии государство может и должно использовать такие методы укрупнения банковских институтов и повышения уровня концентрации банковского капитала, как:

- проведение мероприятий по реструктуризации отдельных крупных банков, имеющих ограниченные финансовые проблемы;
- участие государства в рекапитализации крупных банков, которые смогли сохранить финансовую устойчивость в период кризиса, но утратили значительную часть собственных средств;
- инициирование слияний и объединений банковских учреждений, включая принятие мер принуждения. Стратегия оказания финансовой поддержки и реструктуризации региональных банков силами государства, реализуемая российскими властями, приводит исключительно к бессмысленному расходованию средств государства. Такие банки целесообразно передавать в управление существующим устойчивым банковским структурам или присоединять их к таким структурам на правах филиалов;

- целенаправленное привлечение иностранного капитала к восстановлению жизнедеятельности многофилиальных банков, оказавшихся банкротами, но имеющих относительно небольшой объем обязательств. Очевидно, что перед привлечением внешних инвесторов государство должно гарантировать сохранность активов таких банков и не допускать действий менеджеров и собственников банков, ведущих к росту обязательств банков. Государственные органы должны пойти на увеличение участия иностранного капитала в российской банковской системе, заняв наступательную позицию в этом вопросе;

- необходимо скорейшее восстановление российского финансового рынка, находящегося в замороженном состоянии после кризиса 1998 года. Отсутствие этого элемента рыночной инфраструктуры лишает денежные власти возможностей регулирования денежного предложения.

Одновременно отсутствие функционирующего рынка государственных обязательств лишает экономику «точки отсчета» в определении уровня процентных ставок, что сдерживает развитие рынка капиталов;

- следует восстановить функции Минфина как регулярного заемщика на внутреннем финансовом рынке; эти заимствования могут не быть крупными, но они должны быть регулярными, что позволит полностью нормализовать отношения с инвесторами. Очевидно, что возможности Минфина по обслуживанию государственного долга будут существен-

но ограничены общим состоянием бюджета, но альтернатива этому – эмиссионное финансирование государственных расходов со всеми вытекающими долгосрочными последствиями. Пока Минфин из-за бюджетных ограничений не может позволить себе выступать значимым эмитентом на финансовом рынке, эту функцию обязан исполнять Центральный банк;

- государство, пользуясь своими возможностями акционера и владельца крупнейших российских компаний, должно подталкивать их к более интенсивному использованию возможностей российского финансового рынка как источника средств на финансирование потребностей развития. Только регулярные привлечения финансовых ресурсов крупнейшими компаниями смогут привести к появлению нормально функционирующего рынка капиталов в России.

Выше перечислены только первоочередные из возможных мер.

Социальная политика

В последние годы социальная сфера, несмотря на принимавшиеся решения и практические меры, оказалась наименее затронутой реформами.

Между тем эти реформы остро необходимы.

Объем юридически закрепленных социальных обязательств государства сегодня никак не согласуется с финансовыми ресурсами, которые могут быть направлены на их выполнение. Причем этот разрыв неуклонно возрастает: к обязательствам эпохи социализма добавились популистские обязательства эпохи демократии, в том числе и меры, принятые после кризиса 1998 года на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. «Социальное государство», записанное в Конституции Российской Федерации, на деле является «виртуальным социальным государством», поскольку из-за недостатка финансирования ни одна из его социальных функций не реализуется в соответствии с законом. Это прямо ведет к ослаблению авторитета государственной власти.

Дело не только в неисполнении закона. Для «виртуального социального государства», по направлению к которому Россия стремительно продвигалась в последние годы, характер-

на типичная для многих стран третьего мира стратегия социальной политики по принципу «социализм для богатых, капитализм для бедных». Существующая система социальной защиты населения с советских времен базируется на всеобщих социальных трансфертах, субсидировании цен на товары и услуги и категориальных льготах. В итоге система, призванная поддерживать нуждающихся (а эта функция особенно важна в рыночной экономике), в переходный период работает таким образом, что на их долю сейчас приходится не более 20 % всех социальных трансфертов. Остальное получают семьи, которые к числу нуждающихся не относятся. То есть крайне ограниченные средства используются весьма и весьма неэффективно.

Можно понять, почему реформы в социальной сфере продвигаются так медленно. Речь идет о вещах чрезвычайно чувствительных для десятков миллионов людей, вызывающих глубокие изменения в образе жизни, в системе ценностей. Поэтому осторожность и деликатность оправданны. Но недопустимы и бездеятельность или медлительность. Если необходимые изменения будут задерживаться и впредь, то страна может столкнуться с резким обострением социальных проблем уже в ближайшие годы. Тогда никому не удастся объяснить, что решения откладывали, заботясь о людях.

Главным принципом социальной реформы должна стать реалистичность государственных обязательств и повышение эффективности использования имеющихся ресурсов. Госу-

дарство не должно раздавать обещания, зная, что не будет их выполнять. Все невыполнимые обещания должны быть отменены, а новые социальные обязательства могут принимать на себя лишь те уровни власти, которые будут их финансировать.

Вместе с тем в сегодняшних условиях абсолютно недопустимо принятие решений, приводящих к росту налоговой нагрузки на экономику, ради финансирования социальных обязательств. Стране в первую очередь нужно повышение эффективности экономики, а принятие неисполнимых обещаний будет лишь тормозить достижение этой цели.

В предстоящий период государству придется заниматься текущими социальными проблемами на сложившихся направлениях:

- обеспечение своевременности выплаты заработной платы и пенсий, приведение их минимальных размеров в соответствие с прожиточным минимумом параллельно с повышением доли легальной (через ведомости) заработной платы;
- устранение неоправданных социальных льгот и привилегий, сокращение на этой основе чрезмерных обязательств государства;
- переход к адресной социальной защите на основе принципа нуждаемости.

Кроме того, формирование эффективной рыночной экономики требует осуществления комплекса уже давно назре-

ших реформ в социальной сфере:

- трудовых отношений;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- пенсионного обеспечения;
- образования;
- здравоохранения;
- системы социальной защиты.

Наконец, у социальной политики на новом этапе развития страны появляются новые приоритетные задачи: поскольку главное направление – структурная перестройка, постольку и социальная политика должна быть сориентирована на ее поддержку, тем более что чаще всего социальные проблемы обычно оказываются наиболее важными из объективных препятствий рыночной трансформации российской экономики. Поэтому социальные программы по поддержке реструктуризации предприятий, отраслей и регионов должны стать важнейшим компонентом экономической стратегии и социальной политики в целом. Важно подчеркнуть, что они будут органической составляющей в политике, ориентированной на действительно нуждающихся.

6.1

Реформы в социальной сфере

Мы не намерены давать здесь исчерпывающую характе-

ристику содержания и подходов к организации конкретных направлений социальной реформы, каждая из них является предметом глубокой профессиональной разработки. Остановимся только на важнейших, имеющих стратегическое значение вопросах.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.