

Государственный университет – Высшая школа экономики
С участием Всемирного банка и Международного валютного фонда

VII Международная научная конференция
«Модернизация экономики и государство»

Евгений Ясин

Государство и экономика на этапе модернизации

доклад

Москва - 2006

1. Четыре послылки	1
2. Мировой контекст	6
3. Временной контекст: как мы подошли к этапу модернизации	15
4. Задачи и вызовы модернизации	26
5. Проекты модернизации и функции государства	28
6. Текущая ситуация и экономическая политика	41
7. Литература	48

1. Четыре послылки

Тема роли государства в экономике – то снижения (ухода), то увеличения интервенционизма постоянно присутствует в экономической и политической прессе. В последнее время все чаще можно читать о необходимости усиления воздействия государства на экономику. Стоит взять влиятельный журнал «Эксперт», едва ли не в каждом номере звучит рефрен: у нас нет внятной стратегии, нам нужна активная промышленная политика. Еще раньше трансформационный кризис 90-х годов многие авторитеты объясняли уходом государства из экономики.

В 1997 году Институт экономики РАН выпустил работу о роли государства в рыночной экономике, то есть по теме, к которой мы вновь возвращаемся спустя 9 лет. Там с самого начала сказано буквально следующее: «Вытеснение государства из сферы экономики, его уход на своеобразные каникулы обернулись тяжелейшими социальными последствиями». [1, с. 5]. Не результаты социалистического хозяйствования, не падение мировых цен на нефть, длившееся с 1986 года и приведшее советские финансы к катастрофе, а именно уход государства из экономики – такое своеобразное понимание причин кризиса в процессе перехода к рынку было предложено в цитируемой работе.

Сейчас А.Н.Илларионов говорит о качественном повороте российской экономической политики в сторону интервенционизма. И на самом деле есть серьезные поводы, чтобы снова вернуться к этой теме. Такое впечатление, что все экономическое сообщество разделено на два лагеря – либералов и дирижистов, причем представители каждого поклялись никогда не изменять своим убеждениям и едва не всегда предлагать рецепты спасения посредством действий государства или их ограничения.

Дискуссия на профессиональном уровне предполагает, на мой взгляд, общее признание некоторых общих посылок, которые являются не предметом спора, а его базой. Таких посылок в рамках данной темы можно назвать четыре.

Первая: государство в экономике присутствует всегда и никто, разве что за исключением крайних либертарианцев, не утверждает, что оно должно уйти вовсе.

Вторая посылка: различие во взглядах заключается в том наборе и объеме функций, которые признаются за государством. Назовем основные из них, расположив по убыванию числа приверженцев вменения этих функций в обязанности государства:

1. формирование законодательства, обеспечение законности и правопорядка, разрешение споров на основе законов (суд), принуждение к исполнению законов и судебных решений. Это, собственно, работа государства как «ночного сторожа»;
2. оборона и безопасность, защита от внешних угроз;
3. обеспечение макроэкономической стабильности – недопущение инфляции, устойчивость национальной валюты;
4. содействие формированию институтов, полезных для развития экономики и общества, их адаптации к меняющимся условиям, проведение необходимых реформ;
5. оказание публичных услуг; помимо обороны и обеспечения правопорядка это здравоохранение, образование и т.п. с целью предоставления их более широкому кругу граждан чем те, кто в состоянии самостоятельно оплачивать их по реальной стоимости;
6. защита социально уязвимых граждан, предоставление социальных гарантий;
7. защита природы, обеспечение экологической безопасности;
8. содействие развитию экономики, полезным изменениям в ее структуре. Это как раз и называют обычно структурной или промышленной (индустриальной) политикой;
9. предупреждение или устранение т.н. «провалов рынка», в том числе посредством прямого государственного контроля над

ценами, зарплатой, нормирования потребления определенных благ и т.п.

10. государственное предпринимательство, т.е. владение и управление компаниями, производящими товары и услуги, которые могут также производиться частными компаниями;

Этот список можно дополнять и уточнять, но, кажется, основные функции государства здесь упомянуты.

Первые три функции – это либеральный минимум. Объем выполняемой работы и расходов в рамках каждой из них может быть разным и либерал будет настаивать на его уменьшении, но сами функции он отрицать не будет. Четвертая функция осуществляется по мере необходимости, инициативы реформ исходят от разных слоев общества, но в конце концов они осуществляются посредством государства. Функции 5-7 характерны для развитого социального государства, способного тратить на социальные и экологические цели значительные средства. На росте их объемов обычно настаивают сторонники патернализма и дирижизма, либералы же соглашаются на их выполнение в минимальных объемах. Через эти функции, можно сказать, проходит граница между либералами и дирижистами. Далее простирается поле последних.

Третья посылка: практическая политика не может опираться полностью на какую-то одну доктрину. В жизни складываются обстоятельства, которые объективно делают целесообразным выполнение государством разных наборов функций и варьирование их объемами. Правительство тем лучше справляется со своими задачами, чем лучше оно понимает, как их решать применительно к сложившимся обстоятельствам. Иной раз повышение роли государства необходимо и приносит позитивный эффект. Но все функции государства имеют свою цену: чтобы их выполнять, нужны средства, которые изымаются у агентов экономики посредством налогов или иным образом.

Обычно роль (объем) государства измеряется отношением государственных расходов к ВВП. Если бюджет сводится с профицитом, то последний нужно добавить к расходам, ибо он часть бремени, налагаемого государством на экономику. Спорный вопрос: некоторые специалисты полагают, что к этой сумме надо добавить еще расходы госпредприятий, чтобы оценка роли государства была полней. Но большинство считает, что этого делать не следует, т.к. госпредприятия работают в конкурентной среде и покрывают свои расходы за счет своих же доходов. Все же в определенных аспектах подобные оценки полезны, по крайней мере в отношении части расходов государственных компаний, если они работают в заметно ином режиме, чем частные, например, с мягкими бюджетными ограничениями или решают политические задачи, идущие вразрез с коммерческими критериями. Особенно это касается крупных государственных монополий.

Можно предположить, что в данной стране в конкретный отрезок времени существует оптимальный уровень присутствия государства в экономике, при котором его выгоды балансируются с издержками. Поскольку условия меняются, оптимум тоже смещается. Соответственно и политика должна меняться.

Четвертая посылка: Выбор оптимального или близкого к нему уровня участия государства в экономике должен учитывать ряд факторов, в том числе условия и стадию развития страны, позиции ее относительно других стран, особенности национальной культуры и институтов.

Развитие событий в экономике и в обществе характеризуются высокой степенью неопределенности, так что мы не можем точно установить оптимальный объем государства и его динамику. Удастся лишь приближаться к окрестностям оптимума. В политической конкуренции разные группы интересов, партии предлагают различные программы, как этого лучше достичь. Результат же становится известным потом. Кроме того, кардинальные изменения условий происходят не так часто, а

соответствующие изменения институтов и политики также обходятся дорого. Так что оказывается целесообразным на достаточно продолжительных отрезках времени поддерживать стабильность – сохранять устойчивую систему институтов и проводить предсказуемую политику.

Стабильность есть благо, если она не переходит в застой. А застой наступает тогда, когда условия уже изменились, они требуют изменения институтов и политики, т.е. проведения реформ (или их завершения, если они начаты), но соответствующие действия не предпринимаются.

Историки отрицают какие-либо исторические закономерности, но экономисты все время их предполагают, правда, нередко каждая школа свои. Во всяком случае можно говорить об определенной логике развития, например о переходе от аграрного общества к индустриальному, о сопровождающих его процессах индустриализации и урбанизации, о том, что разные страны осуществляют этот переход в разное время. При этом есть страны-лидеры, страны догоняющие (развивающиеся) и есть страны отстающие, пребывающие в начальной фазе перехода или даже не начавшие его, хотя таких, наверное, уже не осталось. Стадия развития по меньшей мере обозначает некое состояние в процессе перехода. Так Китай сегодня находится на стадии индустриализации. Его позиции относительно других стран таковы: есть ряд стран, которые ушли вперед, находятся на более высокой стадии развития, но одновременно исчерпали возможности, связанные с индустриализацией, например, возможности заимствования технологий. Но есть и другие страны, менее развитые или находящиеся на той же стадии развития, но не располагающие ресурсами, которые позволяют Китаю развиваться быстрее других. Я думаю, главный из этих ресурсов – обилие сравнительно качественной и дешевой рабочей силы. Качества этого ресурса определяются особенностями национальной культуры, которая несколько столетий тормозила развитие страны, стала одним из факторов ее отставания, но затем по каким-то пока не

объясненным причинам, в том числе и под влиянием примера других стран, превратилась в мощную силу динамичного развития. Политика государства очевидно способствовала этим переменам.

Хорошо осознав значимость и специфику этих факторов для себя, другие страны также могут выработать близкую к оптимальной политику в отношении роли государства в экономике.

2. Мировой контекст

Теперь обратимся к не столь бесспорным тезисам.

Аграрно-индустриальный переход начался в Европе в XVI-XVII веках с выдвижения в лидеры Голландии и Англии. За ними последовали Франция и Германия, а далее другие европейские страны, США и Россия. В этих странах резко повысились темпы экономического роста, уровень жизни, стало расти городское население. Примерно с последней четверти XIX века эти процессы стали сопровождаться опережающим (по сравнению с экономикой) ростом государственных расходов. В 1890 г они в Англии не достигали 10% ВВП, а в 1980г. уже превысили 50% (без расходов госпредприятий) [2, с. 33] Этот процесс происходил во всех развитых странах, о чем свидетельствуют данные таблицы 1.

Таблица 1. Рост расходов расширенного правительства в некоторых развитых странах, 1870-1996 (% ВВП)

	Конец XIX века	Перед Первой мировой войной 1913	После Первой мировой войны 1920	Перед Второй мировой войной 1937	После Второй мировой войны			
					1960	1980	1990	1996
Австралия	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Австрия	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Канада			16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Франция	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Германия	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Италия	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Ирландия			18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Япония	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9

Новая Зеландия			24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Норвегия	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Швеция	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2
Швейцария	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Великобритания	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
США	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Средняя за год	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0

Источник: [3, p.6].

А те страны, которые в более поздние сроки добивались успеха на пути догоняющего развития, также в конце пути повышали государственные расходы, даже если в начале их низкий уровень играл роль важного конкурентного преимущества.

Нередко в связи с этим говорят о том, что либерализм устарел, что дирижистская политика находится на магистрали мирового развития. Полагаю, это поверхностное суждение, особенно после опыта Маргарет Тэтчер и Рональда Рейгана, чья политика либерализации экономики принесла впечатляющий эффект, причем в странах-лидерах, и укрепила позиции либеральной доктрины как мейнстрима в современной экономической науке. Поэтому лучше разобраться в причинах экспансии государства в период индустриализации.

Заметим сразу, что и в предшествующей истории высокая доля госрасходов встречалась в отдельных странах и в отдельные эпохи, но почти всегда это были военные расходы. Кроме них, пожалуй, еще только орошение. Специфичны для нового времени скорей всего три группы факторов.

Во-первых, на смену капитализму свободной конкуренции, который в свое время под лозунгом *laissez faire* смел феодальные регламентации, с концентрацией производства и капитала с конца XIX в. приходила монополизация. Крупные корпорации вытесняли рыночные отношения, демонстрируя образцы бюрократического управления предприятиями

массового производства унифицированных изделий. Фордовский конвейер и веберовская рациональная бюрократия казались высшими достижениями цивилизации. Следом за этим представлялась естественной государственная монополия, которая во всяком случае способна была ограничить аппетиты крупного капитала и больше ориентироваться на общественные интересы. Если частная собственность становится достоянием немногих, то не лучше ли государственная собственность? И уж во всяком случае частные монополии следует ограничивать, чтобы предотвращать «провалы рынка», все более опасные. Отсюда требования национализации со стороны социалистов, антитрестовское законодательство в США, теория Дж.М.Кейнса и практика Ф.Д.Рузвельта. Отсюда альтернативные свободному рынку модели советской плановой экономики, корпоративные модели государства Муссолини и Франко, нацистская экономика. Видимо, человечество должно было пройти эти искушения, выработать противоядие, убедиться в тупиковости этих вариантов развития.

Еще после Второй мировой войны были в моде рецепты планового хозяйства, причем не только в странах третьего мира: национализация в Великобритании и Австрии, индикативное планирование во Франции. В Западной Германии американские советники препятствовали предлагаемой Л. Эрхардом либерализации цен. Вероятно, только к концу 60-х годов накопились убедительные доказательства недопустимости дальнейшего роста масштабов государства.

В 1994 году Хансон и Хенрексон опубликовали результаты исследования зависимости между государственным участием в экономике и ростом производительности, основанные на данных по 14 странам ОЭСР за 1965-82 и 1970-87 годы. Их вывод состоит в том, что к 1982 году во всех этих странах с точки зрения содействия росту производительности государственные расходы превысили оптимальный уровень. Государственные расходы, включая инвестиции и социальные трансферты, за вычетом расходов на образование, при увеличении на 10 процентных пунктов вызвали снижение темпов роста совокупной факторной производительности

(TFP) на 1,68% ежегодно. Но, с другой стороны, повышение на 10 процентных пунктов государственных расходов на образование, ежегодно увеличивало рост TFP на 2,78% в среднем за год.

Цит. по [4, pp. 546-548.]

Во-вторых, урбанизация, шедшая в ногу с индустриализацией, привела к демографическому переходу, к смене большой патриархальной семьи нуклеарной. А вместе с тем встали проблемы одиноких стариков, которых уже переставали содержать семьи; безработных, молодежи, которой надо было дать образование, чтобы подготовить к рынку труда и социализировать. Росло богатство общества и оно могло уделять больше средств новым функциям государства, обозначавшим тенденции к гуманизации и солидарности.

В-третьих, произошла политическая трансформация в странах-лидерах. Капитализм породил конфликт между трудом и капиталом, государство было вынуждено брать на себя функции не только социальной защиты, но и удержания этого конфликта в определенных рамках экономическими и политическими мерами. Рабочее и социалистическое движение добилось перераспределения богатств через государственные институты, сокращения рабочего дня, введения всеобщего избирательного права. Это также привело к росту роли государства.

Не говорят ли эти факторы о том, что обратно направленные сдвиги, связанные с реформами Тэтчер и Рейгана, с т. н. «неоконсервативным сдвигом» есть лишь временные колебания на фоне устойчивой тенденции? Тем более, что некоторые авторитетные источники предрекают близкий конец усилий по сокращению госрасходов в развитых странах и их рост в дальнейшем. Думается, однако, что дело будет обстоять иначе. Давление в пользу увеличения расходов государства несомненно существует, но ему вероятней всего все интенсивнее будут противодействовать силы обратно направленные. Обратим внимание: по данным таблицы 1 с 1980 года госрасходы в Англии снизились, хотя к 1994 году снова подросли, в США

они расти перестали, в среднем их доля в ВВП развитых стран стала расти намного медленнее. В мировой экономике снова происходят качественные изменения, обусловленные ее вступлением, прежде всего стран лидеров, в постиндустриальную эпоху.

1) Капитализм прошел индустриальную стадию и те тенденции, которые породила индустриализация, исчерпали свою силу. Их влияние на умы людей уменьшилось. Крупные корпорации перешагнули национальные границы, но в то же время свою конкурентоспособность доказал малый бизнес. Между компаниями разного размера установилось определенное структурное равновесие, рост масштабов не гарантирует от провалов. Конкуренция обостряется, в том числе вследствие появления на рынках новых игроков. И уж точно выяснилось, что государство – плохой предприниматель. Напротив, стало ясно, что те страны добиваются бóльшего успеха, где национальная элита быстрее и лучше осознает и принимает новые вызовы, где государственные институты эффективней используются для создания новых рынков и доминирования на них, до тех пор пока на них не приходят отстающие и догоняющие. Тогда страны-лидеры должны создавать революционные инновации и новые рынки. Это другой капитализм.

2) В развитых странах завершились урбанизация и демографический переход. Население почти не растет, но стареет: все выше доля пожилых возрастов. Созданные 50-100 лет назад распределительные системы пенсионного обеспечения, основанные на принципе солидарности поколений, становятся неработоспособны, слишком большой оказывается нагрузка на одного работающего. В то же время все более изощренные финансовые рынки позволяют мобилизовать и эффективно использовать инвестиции любого размера, так что большинство населения и может, и должно само формировать накопления на старость. А это значит, что государство может уйти из этой сферы, шаг за шагом уступая место коммерческим и некоммерческим организациям в оказании соответствующих услуг домохозяйствам. И перечень таких услуг все больше расширяется.

Возникли новые проблемы, например интеграция инокультурных мигрантов. Но заметим, что сами они появились в развитых странах в расчете на решение с их помощью проблемы дешевой рабочей силы, порожденной более всего демографическим переходом. Это решение оказалось временным и чреватым еще бóльшими проблемами в будущем.

3) В развитых странах повсюду установились демократические политические системы со всеобщим избирательным правом, но и с преобладающим средним классом. Это отчасти и результат прошлого этапа, ибо средний класс – продукт социального выравнивания, преодоления острого конфликта между трудом и капиталом. К тому же сложившиеся в XIX-XX вв. формы рабочего движения опирались на доминирующий в этот период вид организованной занятости: одно рабочее место, одна зарплата. В последнее время все больший удельный вес занимает «нестандартная занятость» (термин В. Гимпельсона и Р. Капелюшниковой [5]¹), которая означает многообразие работ для одного работника, работы по нескольким контрактам, неполную и неформальную занятость, бóльшую самостоятельность человека и в то же время меньшие возможности для организации наемных работников и проявлений классовой солидарности. Чтобы защищать завоеванные привилегии сил еще хватает, особенно в странах континентальной Европы, но чтобы завоевывать новые, ведущие к росту государственных расходов, уже нет.

Либеральная демократия сочетает стабильность с динамизмом. Это качество – от уважения закона, прав и свобод человека, от экономической и политической конкуренции. Эта система выработала достаточно надежные методы социального регулирования через образование, СМИ, массовую культуру, которые позволяют осуществлять более или менее компетентное управление и не допускать экстремистских проявлений в опасных масштабах. Значит нет нужды в чрезмерных масштабах государства с целью

¹ В Нидерландах 34,5 % занятых работают неполный рабочий день – высший показатель для развитых стран (2003 г.), в США – 13,2% [5, с.377]. Доля самозанятых в общей занятости (индивидуальные предприниматели, с привлечением наемного труда, некорпоративный сектор, или без него): США – 7,2%, Германия – 34,7 %, Италия – 24,6 % (с.383).

поддержания порядка. За власть борются на выборах, а не насильственным подавлением оппозиции. В то же время менее состоятельные слои населения поняли, что взять власть недостаточно, чтобы стать богаче. Стало быть давление с их стороны в пользу роста госрасходов относительно меньше. Отнять уже данные социальные привилегии очень трудно, но легче избегать новых обязательств, способных подорвать стабильность экономики.

Таким образом факторы, которые с последней четверти XIX века вели к росту государственных расходов, в значительной мере исчерпали свою силу. Зато проявили себя другие факторы.

4) Потерпели неудачу все глобальные социальные проекты, основанные на идеях индустриальной эпохи, претендовавшие на то, чтобы представить альтернативу капитализму, рыночной экономике и демократии. Прежде всего, конечно, речь идет о советском эксперименте. Нас не победили, просто мы рухнули сами под гнетом пороков предложенного проекта, кстати предполагавшего абсолютную власть государства.

В 1990 г. расходы государственного бюджета СССР составляли 51,3% ВВП (доходы – 47,2%, дефицит – 4,12% ВВП), а с расходами из бюджета государственного социального страхования – 55%. В сопоставлении с приведенными госрасходами стран ОЭСР не так много. Но если взять еще расходы госпредприятий, то доля государства в советской экономике, во всяком случае легальной, составит примерно 90%. Причем из государственного бюджета на финансирование народного хозяйства, т.е. на смягчение бюджетных ограничений, выделялось 38,5% его расходов или 19,8% ВВП [5, сс.15-16, 18]. Это пример большого государства, и поэтому слабого.

Впрочем, не надо ничего объяснять, достаточно сопоставить итоги развития Западной и Восточной Германии, Северной и Южной Кореи: один народ и такие разные результаты.

Академик С.С.Шаталин, слывший в свое время сторонником централизованного оптимального планирования, признал в связи с этими примерами: жизнь поставила чистый в научном смысле эксперимент и

ученому не остается ничего иного, кроме как согласиться с его результатами. А это, между прочим, влечет определенные заключения относительно чрезмерного педалирования роли государства, хотя сейчас даже очень рьяные государственники толкуют о «смешанной экономике» и о недопустимости доверяться одной лишь «невидимой руке» рынка. По правде, этого никто и не предлагает.

5) В период после Второй мировой войны целый ряд стран добились успехов в догоняющем развитии, опираясь при этом на активное вмешательство государства в экономику. В основном они расположены в Восточной Азии, в зоне т.н. «рисовой культуры», конфуцианской этики, что позволило им опереться на ресурс качественной и дешевой рабочей силы для производства продукции на экспорт по импортированным технологиям, на открытые западные рынки. Но надо иметь в виду, что в большинстве из них ускоренное развитие происходило в процессе индустриализации и урбанизации, уже пройденном в развитых странах. А когда они приблизились к уровню развития последних, то модели догоняющего развития оказались исчерпаны, перед ними возникли те же проблемы адаптации к требованиям постиндустриального общества.

Китай и Индия, как кажется, стоят особняком. Но только потому, что в них период индустриализации еще не закончен, преобладающее до сих пор сельское население составляет резерв для ее продвижения и на ближайшую перспективу. Китай, кстати, добивается успехов еще и потому, что он не опоздал сменить советскую модель индустриализации на более либеральную модель догоняющего развития, близкую к японской.

6) Конкурентные преимущества догоняющих стран включали, в частности, существенно более низкие государственные расходы, обусловленные в том числе отсутствием сколько-нибудь развитой государственной системы социальных гарантий. По сути эти страны начинали с уровня, на котором Англия находилась в 1890 году. Это заставило и западные страны, которым пришлось столкнуться с

принципиально новыми конкурентами, задуматься о том, не чрезмерно ли бремя, которым их государства отягощают экономику. Одних преимуществ в технологии, порядке, привычке к исполнению законов, компетентности оказалось недостаточно. Причем новые конкуренты, такие как Корея и Тайвань, достигнув уровня развития экономики европейских стран, уже не станут лезть в ловушку чрезмерных социальных обязательств. Так что это не временный фактор.

7) Глобализация также влечет за собой последствия, толкающие к сокращению государственных расходов. С одной стороны транснациональные корпорации – движущая сила глобализации, пробивают национальные границы. Усиливается взаимозависимость рынков в самых разных частях мира. С другой стороны силы, выходящие из-под контроля национальных государств, все больше нуждаются в международном регулировании. Это неизбежно влечет за собой создание региональных союзов государств, например Европейского, с делегированием части полномочий национальных правительств на наднациональный уровень. А кроме того, будет расти роль и международных экономических организаций мирового масштаба. Казалось бы, это влечет за собой лишь рост международной бюрократии. Но оказывается, с первых шагов подобные организации добиваются поддержания финансовой стабильности, в которой заинтересованы все. Ограничение бюджетных дефицитов – едва ли не главный пункт Маастрихтского договора. Национальные государства оказываются не вольны в соревновании на поле популизма. Уверен, наступит такой момент, когда и США не смогут более принимать самостоятельные решения о раздувании своего государственного долга, поскольку такая политика создает серьезные риски для всей мировой экономики.

Из сказанного можно сделать вывод: либеральный поворот М.Тэтчер и Р.Рейгана – не случайная флуктуация, а устойчивая тенденция, обусловленная переходом от индустриализма к постиндустриальному обществу, сначала в странах-лидерах, потом во всех остальных.

Государственные расходы при этом снизятся, хотя и не существенно, не до уровня Китая и Индии. Они видимо, стабилизируются в большинстве развитых стран в диапазоне 30-40% ВВП. Кто понизит их больше, будет иметь более сильные конкурентные преимущества.

3. Временной контекст: как мы подошли к этапу модернизации

Теперь обратимся к России. Советская плановая экономика была крайним, вырожденным случаем дирижизма. В ней государство было по сути единственным собственником и предпринимателем, управлявшим экономикой посредством всеохватывающей бюрократической иерархии. Эволюция этой системы в силу ее врожденных пороков привела к краху, который удалось оттягивать 20 лет благодаря высоким ценам на нефть и освоению в России богатейших нефтяных месторождений. Но когда цены на нефть упали (1986 г.), кризис стал неизбежен, и будущие поколения получили, кроме тяжелого наследия, предупреждение относительно опасных крайностей преувеличения роли государства в экономике.

Выход из положения обеспечили рыночные реформы, которые в силу многообразных обстоятельств, прежде задержки с ними, оказались весьма радикальными, и, возможно, отчасти усилили болезненность трансформационного кризиса. Как всегда радикальные перемены нуждаются в радикальном идеологическом обосновании и какой-то период реформаторы, по-видимому, преувеличивали возможности рыночных механизмов, особенно применительно к начальным шагам их действия на развалинах планового хозяйства. Во всяком случае их оппоненты с основанием, а чаще и без него упрекали реформаторов в чрезмерном и слишком быстром уходе государства из экономики, включая прекращение субсидий (ужесточение бюджетных ограничений) и массовую приватизацию значительной госпредприятий.

Споры на эту тему будут продолжаться очень долго. Лично я убежден, что никакая другая политика не могла дать позитивный результат, особенно учитывая параллельно протекавшие политические процессы и резкое ослабление государства в силу всей совокупности факторов. Но именно в это время и **при тех обстоятельствах роль государства оказалась очень высокой**, а именно в функции институциональных реформ.

Любопытно, что, осуждая либералов за отказ от государственного регулирования экономики, включая цены, объемов и структуры производства и.т.п., их критики отмечали: «Парадокс в том, что все это сопровождается усилением вмешательства государства в социальную направленность экономических процессов (видимо, имеется в виду сокращение социальных трансфертов в целях финансовой стабилизации – Е.Я.), жестким административным контролем за ходом, сроками, методами и формами их реализации. Государство целенаправленно контролировало разрушение государственного сектора экономики, принудительно насаждало определенные типы и формы хозяйства...» [1, с. 22]. Стало быть, не так уж ушло государство из экономики, только оно содействовало ее преобразованию в рыночную.

В короткие сроки были восстановлены институты свободных цен, конкуренции, открытой экономики, частной собственности. Созданы практически заново налоговая и банковская системы – институциональные столпы рыночной экономики. При всем изначальном несовершенстве этих институтов, от них пошел поток импульсов, придававших экономике направление и энергию развития. Трансформационный кризис был весьма глубок (сокращение ВВП на 40%, промышленной продукции – на 55% в течение 1991-98 гг.) и казалось, что именно он является главным результатом реформ. На деле они только вскрыли болезни планового хозяйства и положили начало пассивной фазе структурной перестройки. А главным их результатом были упомянутые институциональные изменения, открывшие перспективы развития, что и стало ясно после 1998 года.

В то же время другие функции государства сократились, особенно государственного предпринимательства и контроля, социальные гарантии

оказались сильно обесценены. Вместе с этим ослабли и функции охраны законности и правопорядка, тем более, что в корне должно было измениться ее содержание – от директив по действиям в интересах начальства, передаваемых по ступеням иерархии, к верховенству закона. Для России это было бы огромной важности нововведением. Оно и по сей день не прижилось. Отсюда вместе с экономической и политической свободой – рост преступности, коррупции, криминальные разборки в бизнес-среде, в том числе по переделу собственности при активном участии госчиновников, практически открытые их занятия собственным бизнесом в конфликте интересов с государственными обязанностями.

Основные рыночные реформы были проведены в 1992-93 годах. Последующий этап – 1994-97 гг. – период финансовой стабилизации. Темп институциональных изменений резко упал, шел процесс приживания результатов реформ предыдущего этапа. Инфляция, сокращение субсидирования и открытие экономики привели к существенным структурным сдвигам, проходившим спонтанно, без участия государства, со значительными потерями созданных ранее производственных мощностей, непригодных для выпуска конкурентоспособной продукции в новых условиях. Государство реагировало на это умеренными протекционистскими мерами: были введены отмененные в 1992 г. импортные пошлины, появились количественные ограничения импорта, впрочем, вскоре вновь отмененные под давлением МВФ/МБРР.

Это был также пик «дикого капитализма» российского первоначального накопления. Появился крупный капитал. Его верхушка – олигархи, пыталась захватить государство. Экономика являла картину хаоса, налоги собирались из рук вон плохо, экономическая политика, казалось, никак не способствовала преодолению кризисных явлений. Тем не менее, финансовую стабилизацию удалось осуществить. В 1995 г. федеральный бюджет был исполнен на 95 %, тогда как в 1993-94 гг. его исполнение не превышало 70-75%, а в 1997 г. инфляция снизилась до 11% против 320% в

1994 г. Ниже этого показателя она впервые опустилась только в 2005 г. – 10,9%. Кризис 1998 г., более чем наполовину обусловленный внешними факторами (азиатский кризис, резкое падение цен на нефть) стал нижней точкой падения, угроза новой дестабилизации была предотвращена жесткой монетаристской политикой правительства Е.М. Примакова. Благодаря этому были созданы предпосылки для перехода к этапу модернизации.

Экономический рост начался уже в 1999 году, в основном за счет загрузки имеющихся мощностей. В этом смысле его можно назвать восстановительным ростом. В данном случае не имеется в виду никакой аналогии с тем, что называлось восстановительным ростом в годы НЭПа, но только одно, – что рост 1999-2001 гг. лишь в незначительной степени был связан с модернизацией в узком смысле, а именно с инвестициями в обновление оборудования, повышение квалификации персонала, инновации, основание новых предприятий. Модернизация должна была начаться следом.

Следует подчеркнуть: рост возобновился, как и ожидали либералы, без вмешательства государства, если не считать того, что оно удержало рыночные реформы и добилось финансовой стабилизации, затем под давлением вынужденных обстоятельств девальвировало рубль. Последний шаг, ценой скачка инфляции до 84% в 1998 г. и падения уровня жизни, повысил сравнительную конкурентоспособность отечественных производителей. Подоспевший затем рост цен на нефть помог решить накопившиеся проблемы с неплатежами и бартером, долгами по зарплате и пенсиям, улучшить сбор налогов, преодолеть бюджетный кризис, повысить монетизацию экономики с 14% в 1998 г. до 28 % в 2005 г.

За эти годы произошли существенные структурные сдвиги. Они охарактеризованы данными в таблицах 2, 3, 5. По численности занятых наиболее резкое снижение доли промышленности – на треть, хотя к 2003 году выпуск в этой отрасли достиг примерно 80-85 % уровня 1990г. С 1998 г., когда этот показатель составил 45%, численность занятых в ней практически не выросла. Другой важный сдвиг – рост доли торговли и финансового

сектора, что и естественно при переходе к рыночной экономике, ибо эти отрасли выполняют в ней регулирующие функции, замещающие недавнее планирование. Они, собственно, и есть рыночные механизмы. Третий заметный сдвиг – снижение в целом доли отраслей материального производства и повышение доли отраслей, производящих рыночные и нерыночные услуги. Таким образом, действительно произошла пассивная структурная перестройка экономики. Отраслевая структура производства и занятости изменилась в соответствии со спросом.

Таблица 2. Сдвиги в отраслевой структуре экономики РФ в 1985-2003 гг. (по численности занятых, %)

Отрасли	1985	2003
Всего	100	100
Промышленность	32,3	21,9
Сельское хозяйство	13,9	11,0
Строительство	9,4	7,7
Транспорт	8,5	6,4
Связь	1,3	1,4
Торговля	8,3	16,8
Жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание	4,1	4,4
Здравоохранение, физкультура и спорт, социальное обеспечение	5,0	7,1
Образование	7,1	9,1
Культура и искусство	1,4	1,9
Финансы, кредит и страхование	0,5	1,3
Управление (включая оборону)	1,6	4,7

В таблице 3 приведена динамика структуры ВВП (валовая добавленная стоимость в основных ценах, без налогов на продукты и субсидии), которая позволяет увидеть и процесс изменений. Здесь мы также видим снижение доли промышленности, хотя и в меньшей степени, обвальное сокращение доли сельского хозяйства, притом что занятость сократилась незначительно – с 13,1 до 11% в 1985-2003 гг., тогда как по ВДС – с 16,6% в 1990 г. до 5,8% в 2002 г. Доля связи после сильного падения в 1992 г. к 2002 г. выросла в 1,5 раза, благодаря развитию мобильной телефонии.

Особенно выразительна динамика торговли и финансовых услуг. Если по занятости торговля вместе с общепитом и заготовками (специфическая советская отрасль по закупке сельхозпродукции) в 1985 г. занимала 8,5 %, то в 2003 г. – 16,8 %, а по добавленной стоимости она выросла с 6,3% в 1990 г. до 22,5% в 2002 г. Интересен пик 1992 года – в условиях кризиса и высокой инфляции торговля притягивала повышенную долю ВДС, в том числе путем перераспределения за счет разницы внешних и внутренних цен. Многие на этом делали состояния, но в то же время это, видимо, был необходимый момент формирования рыночной экономики, включение в действие закона спроса и предложения.

Таблица 3. Структура ВВП РФ в 1990-2002 гг. (% , в основных ценах)

Отрасли	1990	1992	1995	1998	2002
ВВП в рыночных ценах	100	100	100	100	100
Валовая добавленная стоимость в основных ценах:	93,1 (100)	87,7 (100)	92,2 (100)	91,3 (100)	88,6 (100)
В том числе:					
- промышленность	38,0	35,1	29,3	29,9	27,5
- сельское хозяйство	16,6	7,4	7,1	5,6	5,8
- транспорт и шоссейное хозяйство (2002 – дорожное хозяйство)	9,6	6,5	8,6	7,1	7,1
- связь	8,8	7,1	10,5	9,0	7,6
- торговля и общественное питание (включая заготовки)	1,2	0,6	1,5	1,9	1,8
- жилищное и коммунальное хозяйство	6,3	30,2	19,7	20,1	22,5
- финансы, кредитование, страхование	3,3	2,2	5,3	5,3	4,4
- наука и научное обслуживание	2,3	4,8	1,6	0,5	3,1
- здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение	2,8	1,75	3,0	3,1	3,1
- образование, культура, искусство	5,4	3,0	3,8	4,4	4,0
- управление (включая оборону)	2,8	2,2	5,3	6,8	5,4

В докладе Всемирного банка по России 2004 года, подготовленного под руководством Кристофа Рюля, сделан вывод, что повышенная доля торговли в российской экономике объясняется тем, что значительная часть добавленной стоимости, созданной в нефтяной и других экспортных отраслях, реализуется в торговле посредством применения трансфертных цен.

Расчеты, выполненные в этом докладе, показывают, что по этой причине доля нефтегазовой промышленности в ВВП сильно занижена: официально в 200 г. ее удельный вес в ВВП составлял 7,8 %, тогда как по оценке авторов – 19,2%, а доля торговли занижена – официально 27,3%, а по расчетам доклада = 14,6%. В основу пересчета

положена замена российского размера торговой наценки на канадскую, которая составляла (%):

	Россия	Канада
Нефтедобыча	30,7	0,0
Нефтепереработка	26,6	17,2
Газ	63,1	0,0
Всего по экономике	15,6	7,5

Источник: 7, с.86

Сопоставление с Великобританией, Нидерландами и Норвегией дают еще более разительные результаты, доля нефти и газа в российском ВВП вырастает до 22%, а торговли снижается до 9,7% (по условиям Великобритании) и 8,4 % (Нидерландов). Общая оценка доклада: только недобор налогов вследствие применения трансфертных цен составил в 2000г. около 2 % ВВП (Всемирный банк, с. 88). Недаром, стало быть, российская генпрокуратура заготовила обвинение против Ходорковского и ЮКОСа за применение трансфертных цен, которое в равной мере может быть предъявлено любой нефтяной компании, а также Газпрому, да и многим другим вертикально интегрированным компаниям.

Сам по себе факт трансфертного ценообразования несомненно имеет место и он активно использовался (да и сейчас используется, хотя и скромнее) для «оптимизации» налогообложения. Но масштабы перераспределения добавленной стоимости, на мой взгляд, сильно преувеличены: реально доля торговли составляет примерно 20%. Причина неточности – в методе применения торговых наценок развитых стран к России – стране только выходящей их переходного периода, в которой торговля играла роль мотора структурных изменений.

Воспользуемся подобным приемом и сопоставим долю торговли в ВВП России и США на протяжении нашего переходного периода.

Таблица 3. Доля торговли в ВВП и занятости России и США (%)

	Россия			США	
	1990	1995	2003	1990	1997
В ВВП	6,38	19,7	20,0	14,8	17,1
В занятости	8,7*	10,1	16,8	21,7	21,8

Источники:[8, сс. 141, 307; 6, сс. 100-101; 9, pp. 343,371,380], расчеты автора.

*Примечание: данные по СССР.

Мы видим, во-первых, что в эти годы доля торговли в России быстро росла и по добавленной стоимости, и по занятости. В советское время она была лишь завершающим звеном административно-распределительной системы, в новых условиях ей предстояло стать сердцем рыночной экономики. Во-вторых, при этом и по занятости, и по добавленной стоимости она приближалась к показателям развитых стран, по доле в занятости еще догоняла, по добавленной стоимости – превзошла на начальных этапах не только из-за трансфертных цен, но больше потому, что в ней сходились все ценовые диспропорции – между ценами внутренними и внешними, еще регулируемые и уже свободными, ценами разных регионов, разных рынков. И все эти диспропорции выливались на время в доходы торговли, обеспечивая ей повышенную прибыльность. Через этот рыночный механизм шел процесс естественного устранения диспропорций, вырабатывались рыночные ценовые сигналы производителям и потребителям. А трансфертные цены, кстати в советской экономике только они и были – лишь один из фрагментов этой сложной картины переходных процессов, порожденный структурными

факторами, а именно преувеличенной долей на рынке возникших с участием государства вертикально интегрированных компаний.

То, что дело обстояло именно так, подтверждают данные динамики финансового сектора: по численности занятых он более чем удвоил свою долю за 1990-2003 гг., а по добавленной стоимости она выросла в 10 раз. Причем с большими колебаниями: в самом начале (1990-1992 гг.) доля этого сектора выросла в 16 раз – все новоявленные бизнесмены бросились на валютный рынок, в банки, а затем глубокое падение в период финансовой стабилизации и кризиса 1998 г., чтобы потом установится где-то на 3% ВВП и 1,4 % численности занятых. Финансовый сектор подобно торговле играет особую регулирующую роль в рыночной экономике. Сравнить их показатели в переходный период, когда они еще только формируются и адаптируются к своей новой роли, с аналогичными показателями развитых стран, по меньшей мере не совсем корректно.

Посмотрим изменения в отраслевой структуре промышленности, прежде всего по занятости (см. табл. 4)

Таблица 4. Среднегодовая численность промышленно-производственного персонала в 1990 и 2003 гг. в разрезе отраслей

	1990		2003	
	тыс. чел	%	тыс. чел	%
Всего промышленность	20,998	100	12,384	100
Электроэнергетика	545	2,6	893	7,2
Топливная промышленность	801	3,8	740	6,0
Черная металлургия	785	3,7	664	5,4
Цветная металлургия	487	2,3	553	4,5
Химия и нефтехимия	1130	5,4	829	6,7
Машиностроение и металлообработка	9652	46,0	4317	34,9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	1792	8,5	968	7,8
Строительные материалы	1097	5,3	642	5,2
Легкая	2820	13,4	694	5,6
Пищевая	1598	7,6	1488	12,0

Прежде всего, бросается в глаза сокращение занятости в промышленности, более чем на 40%. Удельный вес промышленности в ВВП сократился более чем на 10% (табл. 2). Только две отрасли – электроэнергетика и цветная металлургия увеличили численность, но они в 90-е годы наряду с нефтяной промышленностью, железнодорожным транспортом, управлением и другими бюджетными отраслями, играл роль своего рода спасительного якоря, прибежища для многих людей, искавших средства существования в трудное время. В топливной промышленности в целом сокращение было незначительно, но ее удельный вес в занятости

вырос из-за более существенного снижения численности персонала в других отраслях. Особо стоит отметить угольную промышленность, где число работников сократилось с 511 тыс. чел. в 1985 г. до 233 тыс. в 2003 г., т.е. в 2,2 раза, в результате реформы и реструктуризации, включавших закрытие убыточных шахт и целых бассейнов (например, Кизеловского и Подмосковского). При этом добыча угля сократилась всего на 30%, спрос на него ныне удовлетворяется полностью, экспорт в 2003 г. составил 60,7 млн. т., 22% добычи.

Резко сократилось число рабочих мест в машиностроении – на 55%, и в легкой промышленности – в 4 раза, в лесной – в 1,9 раза, в производстве строительных материалов – в 1,7 раза. Все это отрасли, работающие в основном на внутренний рынок. В других отраслях – экспортных, а также в пищевой промышленности занятость сократилась ненамного.

Что существенно, сокращение занятости сопровождалось и сокращением производства, производительность труда росла после 1999 г. в основном темпом близким к росту ВВП, поскольку число занятых увеличивалось незначительно.

После 1998 г. заметных структурных сдвигов в экономике не произошло. Говорить о том, что Россия превратилась в сырьевую державу, тогда как раньше она располагала диверсифицированной производственной структурой, не стоит. Потери имели место в основном за счет сокращения производства вооружений и неконкурентоспособной продукции. Добыча нефти и газового конденсата ныне ниже максимального показателя 1980г. (542 млн. т.) и начала кризиса (516 млн. т.) – 469,6 млн.т. в 2005г., когда объем экспорта в натуре даже уменьшился на 2,2%, но стоимость его выросла на 43,1%. Добыча газа – 632 млрд. куб. метров в 2004г. против 641 млрд. в 1990г, это же и максимальный показатель. Производство стали примерно на уровне 1970 года, правда выход из него готового проката заметно выше – 81% против 68% 35 лет назад (8, с.384).

В чем произошли изменения, так это в экспорте топлива и сырья. Мы вывозим сейчас половину добываемой сырой нефти, а в советское время, в начале 80-х, примерно 120 млн. т., т.е. 20-25% добычи. Газа мы экспортируем 190 млрд. куб. м., т.е. примерно около трети против 109 млрд. (17%) в 1990 г. Тогда много больше нефти и газа поставлялось в нынешние страны СНГ, которые были внутренним рынком. Мы также больше экспортируем металлов, леса, целлюлозы, химических продуктов. Экспорт вооружений подбирается к 6 млрд. долл. Вывозим то, что покупают, на чем можно заработать. Если происходят изменения в структуре экспорта, то в основном за счет цен. В таблице 5 приведены данные об изменениях структуры российского экспорта по основным статьям за 1995 и 2003 гг.

Таблица 5. Основные статьи экспорта РФ по номенклатуре внешнеэкономической деятельности (% к объему экспорта)

	1995	2003
Продовольствие и сельскохозяйственное сырье	3,3	2,5
Минеральные продукты (включая нефть и газ)	42,0	57,3
Химические продукты	9,9	6,9
Кожаное сырье, пушнина	0,4	0,3
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	5,6	4,2
Текстиль и обувь	1,5	0,7
Металлы и драгоценные камни	26,1	17,7
Машины и оборудование	9,9	9,0
Прочее	1,3	1,4

Мы видим сильный сдвиг в пользу минеральных продуктов, преимущественно нефти и газа, но, как показано выше, рост физических объемов добычи был не так уж велик. Тем более, нельзя говорить, что усиление сырьевой направленности российской экономики является результатом проводимой политики. Такова конъюнктура, такова конкурентоспособность нашей продукции.

Что же произошло за годы реформ? Да, падение производства оказалось очень глубоким. Но оно было следствием либерализации и открытия экономики, ужесточения бюджетных ограничений ради преодоления инфляции. Эти меры позволили предотвратить катастрофу.

Экономика перестроилась в соответствии с рыночными реалиями, выявились наши подлинные конкурентные преимущества на сегодняшний день. Серьезные подвижки произошли в социальной структуре российского общества, главная из которых – имущественное и социальное расслоение, богатство немногих, бедность едва ли не половины. Но было очевидно, что с переходом к рынку, в обстановке экономической свободы чего-то подобного следовало ожидать. Неизбежно было преодоление уравниловки, выдававшей за равенство и подрывавшей деловые и трудовые мотивации. Все происходило с перехлестом, стихийно, но эти перехлесты вызвали реакцию общества и меры противодействия, способные восстанавливать равновесие.

Замечу при этом, что с 1992 по 2003 год проводилась, пусть порой непоследовательная, но либеральная экономическая политика. Попытки контроля государства над экономикой имели место, но большей частью они вызывались требованиями тех или иных кругов общества реагировать на негативные явления или усилиями отраслевых лоббистов. Напротив, реформаторская функция государства оставалась достаточно выразительной, особенно в 1992-94 гг. и после прихода Путина к власти. Программа Грефа, выработанная в 2000 г., по сей день остается актуальной. Налоговая реформа, антибюрократические законы, либеральные и в то же время социально приемлемые Трудовой и Земельные кодексы – это ее реализованные компоненты. Все это, а не только цены на нефть, легло в основание подъема экономики. Но модернизация, активная фаза структурной перестройки, только начиналась.

4. Задачи и вызовы модернизации

Давайте еще раз зададимся вопросом: нужна ли нам модернизация и какая? То, что нужно обновление капитала, несомненно. Я даже не буду приводить никаких данных об износе оборудования, его моральном

устаревании, которые приводятся во всех работах на эту тему. Не только чтобы не повторяться: просто дело не в этом, сменой «железок» ничего не сделаешь. Речь идет о том, чтобы выстроить открытую и конкурентоспособную экономику, обеспечивающую благосостояние граждан и достойные позиции страны на мировой арене. Надо отдавать себе отчет в том, что такой, – подчеркну слова «открытая и конкурентоспособная», – российская экономика не была никогда, если подразумевать лидерство. Военное могущество – да! Экспансия и удержание огромных территорий – да! Но ценой бедности своего народа и лишения его общепринятых прав и свобод. В СССР была диверсифицированная, но закрытая экономика, к концу все более зависимая от Запада в технологиях и продовольствии. В нынешней России экономика сравнительно открытая, но конкурентоспособная в основном по топливу и сырью, зависящая тем самым от конъюнктуры сырьевых рынков. Из наукоемких и технологичных товаров – в основном только вооружение, если судить по доле на рынках. Поэтому, открытость и конкурентоспособность – это огромное качественное изменение, требующее от всей страны колоссальной, долгосрочной, целеустремленной и последовательной работы. Эта работа коснется и обновления капитала, и перестройки инфраструктуры, но более всего – серьезного повышения качества человеческого капитала – профессионализма, образования, здоровья и долголетия, деловой и трудовой этики, менталитета. Требования постиндустриального общества, которым нужно соответствовать, чтобы достичь цели, касаются прежде всего этих качеств, обстановки свободы и доверия, благоприятной для творчества и коммуникаций.

Стоит ли выкладываться? Ведь очень широко распространены взгляды, что предпочтительней хранить традиции, не отказываться от особой судьбы России. Или отдать приоритет восстановлению величия страны, не жалея ресурсов, опираясь на то, что имеем сегодня – нефть, газ, металлы, лес; на пушнину, пеньку, поташ, как в старину. Это проще, это позволит сократить неопределенность и риски развития, правда сулит в лучшем случае лишь

удержание нынешних позиций в мировой таблице о рангах благосостояния и культуры.

Напомню, что обостряющиеся противоречия между развитыми странами (Запад в первую очередь, но также Япония, Корея, Тайвань, Сингапур) и странами исламской культуры во многом объясняются тем, что народы последних не хотят или не могут отказаться от традиционных ценностей, а, разделяя их в неизменном виде, оказываются менее успешными в производстве инноваций – главном motore современной экономики. Их отставание растет, неприятие в отношении людей более успешной культуры усиливается. Только две исламские страны смогли добиться среднего уровня развития – Турция и Малайзия, но в первом случае еще в 20-х годах Ататюрк насадил в стране светское государство и с тех пор армия осуществляет политический контроль за исламским экстремизмом; а во втором – существеннейшую роль играет китайская община, традиционно контролирующая бизнес. Вырваться из отсталости, сохраняя вековые уклады, даже если элиты вестернизированы, не удастся.

Более успешны страны Восточной Азии, включая Китай. Они научились органично соединять модерн и свои традиции. Как отмечалось, рисовая культура и конфуцианская этика, сделавшие уступки в отношении торговли и предпринимательства, оказались предпосылками высокого качества человеческого капитала – редкого сочетания трудолюбия, дисциплины и непритязательности, пусть на какое-то время. Другие качества на стадии индустриализации не столь важны. Активное участие государства в догоняющем развитии для людей такой культуры естественно, привычно и до поры не создает ощутимых препятствий. Они возникают потом, когда исчерпывается потенциал догоняющего развития. Здесь модернизация происходит, идет быстро и для других стран составляет вызов. Конкуренция обостряется.

С вызовами такого рода сталкивается и Россия. К обычным для нее волнам модернизации с целью преодолеть отставание от Запада добавляется

угроза проиграть и в соревновании с Востоком, оказаться в положении близком к странам ислама. Отсюда следует, видимо, что модернизация для нас не имеет альтернативы, это вопрос выживания. Мы просто не можем себе позволить расслабиться и не меняться. Причем вектор изменений тоже предопределен, если упомянутые выше цели – благосостояние граждан и достойные позиции страны в мире – признаются актуальными.

Итак, модернизация неизбежна. Модернизация общества, а не только основных фондов. Каждую роль в этом процессе должно играть государство?

5. Проекты модернизации и функции государства

В 1992-2003 гг. проводилась, как мы видели, либеральная экономическая политика. Государство, ослабленное революционными переменами, концентрировало внимание на рыночных реформах и макроэкономической стабилизации. А что теперь? Представляется несомненным, что **роль государства на стадии модернизации должна быть повышена по сравнению с периодом рыночных реформ**, в первую очередь состоящих в либерализации. Такой вывод следует хотя бы из того, что рыночные механизмы и частный бизнес далеко не всегда окажутся в силах без поддержки выиграть борьбу за конкурентоспособность, стартуя с низких конкурентных позиций, что бизнес на первых порах готов приниматься за долгосрочные и рискованные проекты, для общества необходимые.

Но что именно должно делать государство? Это зависит от того, какой путь избран для модернизации.

Здесь я остановлюсь на двух проектах:

а) модернизация сверху – инициативы исходят от государства, от политиков и бюрократического аппарата, который готовит и осуществляет их решения;

б) модернизация снизу – инициативы и финансирование по преимуществу исходят от бизнеса, государственные органы создают условия для деловой активности и поддерживают те или иные проекты.

Теперь посмотри, какие функции государства оказываются более востребованы в каждой из этих моделей.

1) Формирование законодательства, обеспечение законности и правопорядка.

При модернизации сверху важно, чтобы было обеспечено исполнение исходящих сверху решений, субординация важнее соблюдения правил. Власть сконцентрирована, разделение властей, гарантирующее верховенство закона, отсутствует или носит формальный характер. Поэтому должность «ночного сторожа» вакантна или замещается ради приличий малозначимыми фигурами. При этом бюрократическая волокита, произвол и коррупция неизбежны.

При модернизации снизу, когда источники инициативы многочисленны, эта функция становится едва ли не главной. Верховенство закона, независимость суда придают уверенность предпринимателям и гражданам, что государство будет заботиться об их правах. Они – предпосылка свободы и доверия.

Даже если поначалу «ночной сторож» засыпает на посту, но есть уверенность, что связанные с ними институты будут с каждым днем работать все лучше, этого достаточно для успеха.

2) Оборона, защита от внешних угроз – эта функция в принципе инвариантна. Но надо учесть, что авторитарная власть, более характерная для модернизации сверху, скорее подвержена соблазнам использования силы, в том числе во внутренней политике.

3) Обеспечение макроэкономической стабильности – также инвариантно, но более важно для второго варианта: полномочия государства ограничены, но низкая инфляция и стабильная валюта создают более благоприятные условия для деловой активности.

4) Осуществление институциональных изменений, проведение необходимых реформ. В ходе модернизации эта функция весьма важна. В первом варианте авторитет власти позволяет обходиться без более совершенных институтов, которые особенно важны, когда экономические агенты действуют самостоятельно. Вместе с тем реформы связаны с политическими рисками, к которым авторитарная центральная власть весьма чувствительна. При прочном своем положении реформ она делать не станет.

Но с другой стороны и вторая модель, вынужденная больше считаться с общественным мнением, также с трудом осуществляет непопулярные реформы, только разве в кризисных ситуациях. А в таких ситуациях авторитарные лидеры, обладающие харизмой и признанием большинства граждан, даже скорей могут брать на себя ответственность за реформы. Но это в чрезвычайных обстоятельствах. Если же общество нуждается в основательных институциональных реформах, требующих продолжительного времени, то для их проведения требуется консолидация элит и общественный консенсус.

В общем, это трудное дело, образующее стержень модернизации общества. Но оно при определенных предпосылках представляет возможности для активной общественной деятельности бóльшего чем обычно числа людей, которая придает смысл их жизни, усиливает социальные мотивации. А это крайне важно для развития демократии участия и гражданского общества – институтов характерных для второй модели.

Функции 5, 6, 7 (публичные услуги, социальные гарантии, экологическая безопасность), когда речь идет о постиндустриальной модернизации, обычно связаны с непопулярными реформами, предполагающими перенесение на индивидов и домохозяйства бóльшей доли ответственности, бóльших затрат домохозяйств при сокращении государственных расходов и налогов. Поэтому к ним относятся сказанное выше о роли государства в проведении реформ.

8) Содействие развитию экономики. Если говорить о повышении роли государства на этапе модернизации, то речь идет именно об этой функции. Но опять-таки она будет наполняться разным содержанием в зависимости от избранного проекта модернизации. Модель модернизации сверху предполагает в основном определение национальных приоритетов на высших уровнях власти и крупные государственные капиталовложения в приоритетные сектора, предоставление им субсидий и привилегий, обеспечивающих их ускоренное развитие. Такая политика может оказаться безальтернативной на стадии догоняющей индустриализации. На стадии постиндустриальной модернизации она же чревата высокими рисками в связи с неопределенностью и быстрой сменой приоритетов при длительных сроках реализации проектов госинвестиций. В странах с высокой коррупцией и слабой законностью к опасности напрасных вложений добавляется их неэффективность.

Для модернизации снизу повышение роли государства тоже необходимо, но оно должно быть направлено в первую очередь на совершенствование рыночных механизмов – свобода деловой активности, гарантии прав собственности и исполнения контрактов, обеспечение здоровой конкуренции.

Это означает, в частности, наличие сильной антимонопольной политики и независимости антимонопольных органов с широкими полномочиями, опирающихся на бизнес-сообщество, на информацию тех, кто страдает от монополистического поведения.

Это означает законодательное регулирование лоббистской деятельности, способное ввести в приемлемые легальные рамки давление различных групп интересов на все ветви власти.

Это означает также развитие полной системы рынков, повышающей конкурентность экономики, и регулирование их функционирования.

Наконец, это означает масштабные усилия по формированию и поддержанию системы информации, обеспечению прозрачности работы бизнеса и всех публичных учреждений.

Создать идеальную систему рыночного равновесия с совершенной конкуренцией, полнотой рынков и совершенной информацией, достигающую Парето-оптимальности, невозможно. Но стремиться к этому надо. И для этого деятельность государства по указанным направлениям относится к высшим приоритетам экономической политики.

В связи с различиями в предприимчивости и исходных условиях между странами, от государства требуется сочетание открытости экономики с политической защитой национальных интересов, своего бизнеса, своих потребителей в расчете на долгосрочную перспективу, то есть не моментальных, не импульсивных реакций. Прямые государственные инвестиции, субсидии и привилегии не исключаются, но они должны быть жестко лимитированы и могут касаться только достаточно очевидных проектов. Для меня, например, очевидна важность государственной поддержки в России отечественного авиастроения, в том числе исходя из размеров территории страны и необходимости обеспечения ее доступным, надежным и скоростным транспортным сообщением. Это и ключевой компонент инфраструктуры, и фактор территориальной целостности.

Другое направление – поддержка инноваций и венчурного инновационного бизнеса, ориентированных на создание новых рынков, новых продуктов и технологий, новых компаний.

Наконец, несомненный приоритет, гарантирующий долгосрочный результат – вложение в науку и образование. Все названные направления ориентированы на выращивание, стимулирование и поддержку частной инициативы.

Но что принципиально важно: осуществление политики содействия развитию экономики может принести успех только при условии надежного выполнения государством функций 1 и 3 – «ночной сторож» и

макроэкономическая стабильность. Взаимозависимость этих функций заслуживает особого внимания, помогая оценить их приоритетность. Если законность поддерживается плохо и бизнес испытывает неуверенность в отношении прав собственности, если макроэкономическая стабильность вызывает сомнения, то все усилия государства по содействию развитию скорей всего пойдут прахом или расходы станут несоразмерны результатам.

9) Устранение провалов рынка. Можно предположить, что эта функция не отличается от предыдущей или же сильно с ней пересекается. Так оно, видимо, и есть. Но я намерено хочу развести эти функции, поскольку борьбой с провалами рынка зачастую мотивируются расширенные полномочия государства по текущему контролю за экономическими процессами. Характерный пример – введение квот на импорт мяса, который вскоре привел к повышению цен на него без видимого улучшения конкурентоспособности отечественных производителей, которые лоббировали это решение. Это, можно сказать, хрестоматийный образец «эффекта кобры», о котором написал Хорст Зиберт [10]². Ко второму изданию его книги на русском языке предисловие написал Герман Греф, отметивший в нем, что автор анализирует ошибки германского государства, связанные, главным образом, с его избыточным вмешательством в экономику, в том числе «с его желанием подправить и улучшить действие рыночных механизмов, которые конечно же несовершенны. Правда, усовершенствования, порой кажущиеся очень полезными и логичными, затем нередко обращаются задуманному» (10, с.8). Интересно, что именно ведомство Грефа готовило решение о мясных квотах.

Другой пример из нашей недавней практики – повышение импортных пошлин на подержанные иномарки в расчете на то, что россияне будут

«Говорят, когда-то, во времена английского колониального правления, в Индии развелось слишком много кобр. Чтобы справиться с напастью, губернатор назначил награду за каждую сданную голову змеи. Индийцам предстояло ловить этих страшилищ. Как же они отреагировали? Они стали разводить кобр, чтобы получить премию». Там же вы найдете много других примеров, показывающих неожиданные последствия государственного вмешательства.

покупать больше отечественных автомобилей. В итоге их больше покупать не стали, но предпочли новые иномарки, пусть более дорогие.

В [1, с. 18] отмечается, что «западные теоретики в дискуссиях между собой ссылаются на две симметричные теории: «провала рынка» и «провала государства»...

По-видимому, – продолжают авторы, – в равной степени не правы как те, так и другие». Напротив, я бы сказал, обе стороны правы, но в неравной степени. Сейчас видно, что у нас симметрии никакой нет, есть превалирующая угроза некомпетентного вмешательства государства, не дающая наладить эффективное функционирование рыночных механизмов там, где необходимы, и его недостаток в областях, где государство обязано присутствовать на этапе модернизации.

Всякий раз, когда у правительственных чиновников возникает идея подправить работу рынка, должна приходиться в голову спасительная мысль остановиться и подумать о том, что: а) может быть через какое-то время рынок сам выработает позитивную реакцию на предыдущие упущения и б) не будут ли последствия реализации чиновной идеи более негативными, чем наблюдаемые несовершенства рынка, со многими из которых, такими как инфляция, безработица и т.п., в мире уже научились справляться, по крайней мере удерживать их в приемлемых рамках. Кроме крайних ситуаций.

Поскольку для наших государственников сегодня нобелевский лауреат Джозеф Стиглиц является едва ли не главным авторитетом, я позволю себе выдержку из его работы, не носящей полемического характера.

«Если, пишет Стиглиц, имеются провалы рынка, подразумевается потенциальная роль государства по их устранению. Но государство, подобно рынку, часто далеко от идеала. Правительства также пользуются несовершенной информацией. Они часто не способны полностью предвидеть последствия собственных действий. Так, они оказались не способны в полной мере предвидеть разрушительные эффекты суперавтострад для городских центров, как и последствия связанного с ними бегства населения в пригороды. Они также не предвидят масштабы, в которых реформы, меняющие ментальные

институты, ведут к бездомности в городах. Они не учитывают того, каким образом частный сектор реально откликнется на их действия. Например, в 1990 г. правительство потребовало от производителей лекарств, чтобы они продавали ему свою продукцию по ценам ниже рыночных. Правительство заметило, что фармацевтические компании продавали лекарства некоторым покупателям дешевле, чем для программы Medicare, и подсчитало, что можно бы сэкономить миллиарды долларов, если бы и оно получило такую же скидку. Но фармацевтические компании отменили все скидки, увидев, что им нормально не платит никто, если они дают скидки правительству. В результате вместо экономии государственных расходов, новое законодательство обернулось увеличением стоимости лекарств для всех.

Как бюрократы, так и политики побуждаются, по крайней мере частным бизнесом, к действиям вопреки общественным интересам...

Сегодня, говоря о роли государства, экономисты ставят вопрос не только о провалах рынка, но также и об ограничениях для правительства, чтобы предлагаемые им средства лечения не оказались дороже рыночных недомоганий» [11, pp.143-144].

Да, не всегда решения государственных органов страдают только непродуманностью, как рынок стихийностью. Гораздо чаще за ними стоят чьи-то групповые интересы, либо какого-то бизнеса, либо своей чиновной корпорации, которые бывает трудней привести в равновесие, чем рынок. Взаимное наложение этих компонентов влечет особенно печальные последствия, когда речь идет об установлении регулярного контроля государства над какими-то рынками, компаниями и организациями, а также в случаях осуществления государством каких-либо масштабных проектов. Джеймс Скотт анализирует целый ряд неудач таких проектов, начиная с научного лесоводства в Германии, строительства идеальных модернистских городов (Бразилия – Нимейера, Чандигарх – Ле Корбюзье, которые так и не стали задуманными образцами), принудительного переселения жителей в

деревни в Танзании (по замыслу Джулиуса Ньерере), до плана коллективизации в СССР [12]. Я думаю, только на примере нашей страны мы могли бы составить многотомный перечень случаев подобных провалов государства, гораздо более впечатляющих, чем известные провалы рынка.

Справедливости ради надо сказать, что немало было и удачных государственных проектов, таких как долина Теннесси Ф.Д. Рузвельта или массовое жилищное строительство у нас в правление Н.С. Хрущева или освоение нефтегазовых месторождений в Западной Сибири. Тем не менее, общий счет, видимо, будет явно не в пользу государства. Самый грандиозный наш национальный проект – социалистическая плановая экономика, провалился, доказав лишь одно: рыночная экономика при всех своих недостатках лучше, эффективней. Это одно из главных подтверждений силы либеральной доктрины, сколько бы ее не критиковали.

Дж. Скотт называет четыре фактора, образующие предпосылки провала государственных проектов:

- 1) административное рвение, желание чиновников отличиться, при крайне упрощенном представлении об объекте их усилий;
- 2) «высокий модернизм» – так он называет преувеличенную веру технократов в преимущества якобы научной рациональности и планирования – характерная особенность политико-административного мышления индустриальной эпохи;
- 3) авторитарное государство, дающее силу сконцентрированной власти для реализации амбициозных проектов и пресекающее критику их;
- 4) подавленное гражданское общество (12, сс. 91-93). Взятые в отдельности, эти факторы могут быть нейтрализованы, взятые вместе они становятся крайне опасны. Особая опасность состоит в том, что во-первых, начать проект бывает намного легче, чем выйти из него: когда негативные последствия становятся понятны, выходу препятствуют соображения престижа. Дело доходит до острого кризиса, социальных потрясений, если проект имеет крупные национальные масштабы. Так было с социалистическими проектами в СССР. Во-вторых, последствия становятся очевидны далеко не сразу, их

обычно расхлебывают другие поколения. В примере Дж. Скотта с немецким научным лесоводством суть в том, что с XVIII в. научно обоснованные искусственные посадки очень выгодной норвежской ели заменили природный смешанный лес с подлеском, грибами и привычной фауной. Леса стали похожи на парки. Репродуктивный период норвежской ели – 80 лет и она хорошо росла на почве, сформировавшейся в природных лесах. Только через 160 лет стало ясно, что леса вырождаются [12, сс. 30-40].

Объяснения того, почему провалы государства бывают по крайней мере не реже, а на деле чаще чем провалы рынка, можно найти у Аткинсона и Стиглица [2, сс. 399-438, 482-494], которых нельзя обвинить в умалении роли государства. Они говорят только о практике демократических стран, где на решения политиков и законодателей влияют группы интересов, прежде всего в бизнесе и бюрократическом аппарате, а также заботы о собственном избрании на следующий срок. Кроме того, существует асимметрия информации между исполнительной и законодательной властями, между всеми ветвями власти и избирателями.

Но все же при всех недостатках демократии она располагает инструментами поддержания обратной связи между обществом и государством, позволяющими, хоть и с опозданием, но все же фиксировать ошибки политики и исправлять их хотя бы посредством политической конкуренции и смены команд. В обществах же, где эти инструменты не работают, активная роль государства, естественная в проектах модернизации сверху, связана с особенно большими рисками.

10) Государственное предпринимательство. Если исключить идеологические соображения предпочтительности общественной собственности, еще недавно общепринятые у нас, то государственное предпринимательство может рассматриваться как способ предупреждения провалов рынка или содействия развитию экономики, в том числе осуществления структурных сдвигов через государственные инвестиции. В тех случаях, когда частные компании зарабатывают много, например

присваивая природную ренту, и используют доходы не так, как кажется целесообразным для государства, у политиков и чиновников возникает соблазн не только получать налоги, но и забрать все эти доходы, чтобы лучше применить их в общественных интересах. Иной повод для вмешательства, когда частные компании работают в традиционных отраслях и не выдерживают конкуренции, но представляются важными для национальной экономики в целях, скажем, сохранения позиций на рынке или рабочих мест, разумным представляется национализировать их или выкупить долю, достаточную для контроля, вложить необходимые инвестиции и спасти бизнес. В обоих случаях речь идет о том, чтобы сделать государственные компании инструментом государственной политики, стало быть, как правило, за счет эффективности бизнеса.

Поэтому, а также по причине пониженной в среднем мотивации государственных чиновников и управляющих, государственные компании обычно уступают частным именно в эффективности. Требуя выполнения некоммерческих функций, государство вынуждено идти на смягчение бюджетных ограничений. Контроль со стороны государства слабей, чем со стороны частных собственников и акционеров, складываются более благоприятные условия для коррупции.

Нельзя утверждать, что такого рода явления обнаруживаются в каждом конкретном случае. Есть исключения, особенно если государственная компания работает в конкурентной среде и во главе ее оказываются сильные руководители. Если речь идет о переходном периоде, когда частные компании только недавно приватизированы, идет активный процесс перераспределения собственности, сами собственники зачастую не имеют опыта и таланта к бизнесу, а государственные предприятия, напротив, пользуются преимуществами налаженной организации, производят неконкурентоспособную продукцию, существенные различия по эффективности между частными и государственными компаниями порой трудно обнаружить. Об этом свидетельствуют результаты многочисленных

исследований. У приверженцев государственного предпринимательства всегда найдутся примеры, опровергающие доводы его противников. Поэтому, оно зачастую оказывается в арсеналах сторонников проектов модернизации сверху.

Но со временем преимущества частной инициативы становятся все более заметными. Пороки государственного предпринимательства превращаются в одни из важных факторов провалов государства.

Модернизация снизу, на основе частной инициативы, предпочитает использовать государственные организации только там, где они непосредственно необходимы для исполнения других государственных функций или имеют очевидные преимущества перед частными в оказании публичных услуг. Государственное предпринимательство не исключается в принципе, в том числе и для осуществления полезных структурных сдвигов. Но всегда проекты подобного рода должны быть жестко лимитированы в размере расходуемых средств и во времени.

В целом же государственное предпринимательство в современных условиях признается большинством специалистов ущербным инструментом государственной политики. Предположим, власти считают, что бизнес не оправдывает их ожиданий с точки зрения активности и готовности инвестировать в сектора, отвечающие декларируемым правительством приоритетам. Тогда они увеличивают госсектор и ставят перед госкомпаниями политические задачи. Или же устанавливают политический контроль над частными компаниями, авторитарными методами понуждая их к действиям в желаемых направлениях, т.е. в какой-то степени уподобляя компании государственным. С высокой степенью вероятности можно утверждать, что, даже при позитивных результатах в начале, в конечном итоге цели политики не будут достигнуты, а понесенные расходы окажутся намного больше запланированных. Единственно кто наверняка выиграет от применения подобных методов, это чиновники, которые будут от имени государства контролировать финансовые потоки.

Государственное предпринимательство – худший инструмент политики модернизации.

Итоги обсуждения подведены в таблице 5.

Таблица 5. **Функции государства в двух проектах модернизации**

Функции государства	Проекты модернизации	
	сверху	снизу
Общие характеристики проектов	ставка на государство и контроль власти за экономикой и обществом	ставка на частную инициативу и контроль общества за властью
Законность и правопорядок	* власть сконцентрирована, возможно принуждение помимо закона	*** верховенство закона, разделение властей
Оборона и безопасность	*** опора на силовые структуры повышает их значимость	** цели – только борьба с внешней угрозой и терроризмом
Макроэкономическая стабильность	* полезна, если не мешает социальному спокойствию	*** необходимо как условие деловой активности и доверия
Институциональные реформы	** опасны. Поскольку влекут политические риски	*** необходимы для выращивания продуктивных институтов и ценностей
Публичные услуги	* полезны для поддержания стабильности	*** необходимый фактор человеческого развития
Социальная защита		** необходимо при условии демократического общественного контроля за бюрократией
Экологическая безопасность		
Содействие развитию экономики	*** необходимо в силу недоверия к бизнесу и рыночным силам	* полезно, если провалы государства не перевешивают
Устранение провалов рынка		
Государственное предпринимательство		* следует избегать
Вероятные результаты	высокие риски; легко начать, трудно выйти из проекта	медленнее, но вернее

Примечание: *** – очень важно, ** – важно, * – не очень важно.

Приведенные в таблице 5 характеристики проектов модернизации относятся не к реальным, но мыслимым, теоретически чистым вариантам. На практике программы модернизации всегда сочетают идеи и меры этих вариантов, либо декларируемые, либо реально осуществляемые, либо с сочетанием того и другого, либо в противоречии между словом и делом. Оценки значимости функций отмечены звездочками и их содержание для каждого проекта логически вытекают из их общей характеристики – на что делается ставка. То же и вероятные результаты. Таблица 5 отражает позицию автора. Все же, как мне представляется, она дает основание прийти к выводу, что цели модернизации, о которых говорилось выше – открытость и конкурентоспособность ради благосостояния народа и процветания страны, скорее достигаются в проектах, близких ко второму варианту.

6. Текущая ситуация и экономическая политика

Текущая ситуация в российской экономике благополучна, в основном благодаря высоким ценам на нефть и проводившейся до последнего времени ответственной макроэкономической политике. Возможности роста использованы не полностью, прежде всего вследствие осложнения взаимоотношений между властью и бизнесом в 2003-2005 гг., что привело к снижению деловой активности и прекращению снижения инфляции. Но показатели роста в 2005 г. оказались выше ожидаемых, а инфляция – наоборот несколько ниже. Денежный спрос вырос на 38,5% против 34% в 2004 г. Следует отметить рывок потребительского кредита, развитие ипотеки, повышение зарплаты бюджетников.

Все же экономика подвержена существенным угрозам в средне- и долгосрочной перспективе. Она находится в зависимости от цен на нефть и низкой конкурентоспособности других отраслей, кроме добывающей и оборонной промышленности. Процессы модернизации даже в плане обновления продукции и основного капитала идут вяло. Несомненно, на это

влияет сырьевая конъюнктура и укрепление рубля, которые понижают относительную доходность вложений в других отраслях.

В экономической политике с 2003 года произошли существенные изменения, в том числе и в плане повышения роли государства. Посмотрим, в чем это выразилось в разрезе функций государства, и какой проект модернизации сейчас на самом деле реализуется.

В отношении укрепления **законности и правопорядка** можно констатировать, что заметных изменений к лучшему не произошло. Политические реформы президента Путина усилили концентрацию власти, еще больше лишив содержания разделение властей. В ходе преследования компании ЮКОС, передела активов в нефтяном секторе, проведения налоговых проверок с крупными доначислениями за прошлые периоды власть продемонстрировала формальное соблюдение правовых норм при реальном их нарушении, опираясь на свое влияние на прокуратуру и суд. Это подтверждается и последующим стремлением Налоговой службы и Минфина легализовать допущенные нарушения при внесении поправок в законодательство. Самый характерный пример – выполнение поручения Президента по совершенствованию налогового администрирования. Законопроект, внесенный правительством в Думу, вызвал протесты бизнеса и ряда депутатов в связи с тем, что условия налогового администрирования, вопреки поручению Президента, оказались более жесткими чем в действующем Налоговом кодексе. Понятие «добросовестного налогоплательщика», введенное в оборот Конституционным судом и перехваченное налоговиками, было использовано для оправдания ранее принятых сомнительных в правовом плане решений. Это признал, хотя и неофициально, председатель Конституционного суда В. Зорькин. В итоге принцип верховенства закона за последние годы не только не укрепился, но и пострадал. В этой сфере обозначился сдвиг в пользу проекта модернизации сверху: на деле показано, что для граждан и предприятий послушность власти важнее закона, закон должен служить власти.

В отношении **обороны и безопасности** следует отметить позитивные сдвиги: ключевые решения в области военной реформы приняты. Можно критиковать их за половинчатость и затянутость по срокам, за весьма вероятную низкую результативность. Но все же взят курс на формирование профессиональной армии и сокращение срока службы по призыву до 1 года. Увеличение финансирования пока только отчасти восполняет упущения прошлых лет. Вместе с тем стремление власти опираться на силовые структуры несомненно.

В отношении **макроэкономической политики** до сих пор можно было констатировать ее близость скорей второму варианту: консервативность в формировании бюджета, наполнение стабилизационного фонда, сдерживание инфляции в условиях огромного притока экспортных доходов, причем при снижении деловой активности – все это можно занести в актив. В то же время вызывает опасения ослабление бюджетно-денежной политики в 2006 году, представляющее понятную реакцию на давление разных слоев общества и сторонников активизации промышленной политики в отношении реализации нефтяных доходов внутри страны, но чреватое ростом инфляции. Темп роста ВВП, который убедил бы в неоправданности этих опасений, должен быть, по моим оценкам, на уровне 8-9 %, а инфляция ниже 10%. Но при нынешней деловой активности достичь этих показателей будет трудно.

Что касается **институциональных реформ** в экономике и социальной сфере, то на этом участке активность в течение второго президентского срока В.В. Путина оказалась замороженной сразу после частичной монетизации льгот в начале 2005 года. В планировании этого мероприятия были допущены очевидные просчеты, но все же нельзя признать обоснованной остановку на этом основании всего комплекса реформ, давно стоящих в повестке дня: образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, в меньшей мере ЖКХ. Оттягивается реформа в электроэнергетике, заморожена реформа в газовой промышленности. Эта функция государства фактически

блокирована по политическим соображениям, хотя для будущего страны эти реформы имеют жизненно важное значение. Экономическая конъюнктура, конечно, позволяет их откладывать, но в то же время она исключительна благоприятна для преобразований. Другого такого подходящего момента в будущем весьма вероятно может не быть. Здесь явно ощущается сдвиг в пользу проекта модернизации сверху.

Поскольку **публичные услуги и система социальной защиты** включает образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение, то торможение реформ в этих сферах означает и понижение внимания к этим функциям государства. Объявленные приоритетными национальные проекты, поскольку они, кроме сельского хозяйства, реализуются в этих секторах, могли бы сыграть важную роль, будь они тесно увязаны с необходимыми реформами. Но пока, судя по их содержанию, они с большой вероятностью окажутся популистскими расходными мероприятиями, несколько повышающими долю менее обеспеченных слоев населения в нефтяных доходах.

Можно было бы ожидать, что **содействие развитию экономики**, активизация структурной политики, должны стать органичным дополнением проводимой политики. На самом деле до последнего времени этого не было. Было много разговоров, но реально только в истекшем году наметились реальные подвижки в этой сфере. Выделен инвестиционный фонд, принято законодательство о специальных экономических зонах и концессиях, усилен Российский банк развития. Что очень важно, хотя и не очень известно общественности, началась реализация проекта «Старт» наподобие американской программы SBIR, представляющего начало новой активной инновационной политики. Хотя объемы его финансирования пока незначительны, но дело сдвинулось с мертвой точки.

Эти начинания подвергаются критике со стороны многих либералов. Они действительно не согласуются с либеральной доктриной. Более того, они не согласуются с действиями властей по «выстраиванию» бизнеса,

поскольку успех возможен только при доверии бизнеса и высокой деловой активности. Но повторяю высказанную ранее мысль – повышение роли государства на стадии модернизации, представляющееся необходимым, должно выразиться в продуманном усилении именно этой его функции. Политика не может строиться на базе одной схемы. Пока принятые меры недостаточны и должны быть дополнены шагами, обеспечивающими повышение доверия между бизнесом и властью, поощряющими частную инициативу. Только при этом условии идея частно-государственного партнерства может быть наполнена реальным содержанием.

Противники усиления структурной политики аргументируют свою позицию тем, что увеличение государственных расходов на содействие развитию экономики в современных условиях приведет, прежде всего, к усилению **коррупции**. Это сильный аргумент.

Понимание этого обстоятельства подтолкнуло власть к началу административной реформы, к принятию законов о госслужбе, разграничении полномочий между уровнями управления, о местном самоуправлении, к переходу к бюджетированию по результатам. Для повышения эффективности и надежности государственного аппарата все это важно и абсолютно необходимо. Но проблема не может быть решена внутри структуры исполнительной власти, тем более учитывая давние российские бюрократические традиции. Нужны действенные демократические механизмы общественного контроля. Казалось бы, и в этом плане предприняты меры, сформирована Общественная палата. Однако ее одной недостаточно, тем более, что в ее состав включены только лица, угодные власти. Независимость контроля – условие его долгосрочной эффективности, даже при высоких издержках в первый период. Но власть хотела бы сочетать независимость и эффективность с послушностью. А это невозможно. Система способна к развитию, если в ней есть неопределенность, свобода выбора для многих акторов. Этому сопутствуют риски. Но без этого в борьбе с коррупцией успехов не будет.

Здесь мы на практике сталкиваемся с тем, что активизация содействия государства развитию экономики обусловлена верховенством закона и макроэкономической стабильностью а также тесно связана с демократизацией. Институциональные реформы в свою очередь могут рассматриваться как своеобразные инвестиционные проекты, цель которых – новые продуктивные институты.

Теперь о **государственном предпринимательстве**. Именно эта функция была за последние два года существенно усилена. Официально действует программа приватизации, предполагающая продажу госпакетов акций в АО и государственных (муниципальных) унитарных предприятий. На деле они из года в год не выполняются. Согласно данным Росстата (12, 2005, с. 177), в 2003 г. получено средств от продажи государственного и муниципального имущества на 88, 7 млрд. руб. (\$3,1 млрд. по курсу 28,2), в 2004 г. – на 90,1 млрд. (\$ 3,2 млрд.). В 2004 г. планировалось продать 1702 государственных унитарных предприятий, продано – 565. В 2005 г. цифры такие же – 1508 и 521. (Русский Newsweek. 23-29/01,06, с. 38).

Объяснение такое: остался «мусор», по выражению Г. Грефа, лакомые куски продали в 90-е годы. Но только в федеральной собственности остается 8 тыс. ФГУПов и не все они продаются, но правда, что именно «мусор» выставляется на продажу. Ведомства, управляющие ФГУПами, расстаются с ними крайне неохотно, норовя, наоборот, создавать новые.

За то же время по скромным оценкам государство приобрело активов примерно на \$35-40 млрд., включая «Юганскнефтегаз, Сибнефть, Силовые машины», вертолетный завод «Камов». Выкуплен контрольный пакет «Газпрома». Установлен контроль над АвтоВАЗом. Гута-банк присоединен к Внешторгбанку. Список можно продолжить. Объяснения вполне вразумительны в каждом отдельном случае. Но совокупность фактов ясно говорит о тенденции к повышению роли государства как раз в наименее адекватной форме, в то же время более всего соответствующей идеологии проекта модернизации сверху.

При быстрой капитализации российского фондового рынка, согласно докладу Альфа-банка, доля государственных компаний за 2,5 года в сумме капитализации выросла с 20 до 30 %, с \$48 млрд. до \$190 млрд. (Ведомости, 13.02.06). Произошло это благодаря опережающему росту капитализации госкомпаний и их приобретениям. Спрос на акции госкомпаний во многом мотивировался не их эффективностью, а тем, что рынок оценивал их как менее подверженных политическим рискам по сравнению с частными компаниями. Эксперты считают эту тенденцию отрицательной уже в перспективе 2-3 лет. Это признак недоверия к государству.

Подведем итог. Анализ показывает, что реального усиления роли государства в модернизации экономики не происходит. Экономическая политика колеблется между альтернативными проектами модернизации, скорее склоняясь все больше к централистскому варианту. Государство не достигло заметных успехов в основной функции «ночного сторожа», в утверждении верховенства закона. Очевидна тенденция к ослаблению макроэкономической политики. Институциональные реформы большей частью заморожены. При этом содействие развитию экономики, полезным структурным сдвигам, осуществляется в недостаточных масштабах, в частности в силу недостатков государственного аппарата. Но зато приоритет получает увеличение государственного сектора, государственное предпринимательство.

На мой взгляд, необходимы определенные корректировки в экономической политике, достижение ее непротиворечивости. Разумеется, я считаю целесообразным скорейший переход к проекту модернизации снизу.

Литература:

1. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. РАН. Институт экономики. М., апрель 1997.
2. Аткинсон А., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. Аспект-пресс, М., 1995.
3. Tanzi V, Schuknecht L. Public Spending in the 20-th Century. A Global Perspektive. Gambridge University Press, 2000.
4. Dennis C. Mueller. Public choice III...
5. Нестандартная занятость в российской экономике. Под редакцией В.Е Гимпельсона и Р.И. Капелюшникова. Издательский дом ГУ-ВШЭ, М., 2006.
6. Народное хозяйство СССР в 1990 году.
7. Всемирный банк. От экономики переходного периода к экономике развития, апрель 2004 г.
8. Российский статистический ежегодник, 2004 год.
9. Economic Report of President USA, 1999 г.
10. Х. Зиберт. Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике. Библиотека фонда «Либеральная миссия», М. Новое издательство, 2005.
11. Stiglitz J. Principles of macroeconomics, Stanford University, 1996.
12. Скотт Джеймс. Благими намерениями государства. М., Университетская книга, 2005.
13. Росстат. Россия в цифрах, 2005.