

*Л. ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
генеральный директор
Бюро экономического анализа*

К НОВОМУ ЭТАПУ ТРАНСФОРМАЦИИ*

Дискуссии о выборе пути развития России, проходившие в начале 2000 г., показали, что серьезной альтернативы продолжению рыночной трансформации не выдвинуто. При этом в программах большинства политических партий акцент был сделан на укреплении роли государства в проведении экономической политики и реализации национальных целей. Данная тенденция отражает несколько принципиальных особенностей переходного периода в стране. Во-первых, незавершенность перестройки старого бюрократического государства и увеличение численности сотрудников государственного аппарата в период реформ, их стремление к контролю за экономическими процессами привели к тому, что прежние институты и функции правительственных органов, соседствуя с рыночными, нередко их подавляют. Во-вторых, и это, может быть, самое главное – не определена роль государства как регулятора рыночных процессов. В борьбе с его вмешательством в экономику под либеральными лозунгами часто упускается из виду необходимость выполнения им своих базисных функций и реформаторской задачи создания условий для эффективного функционирования рынка, когда государство выступает в качестве гаранта соблюдения “правил игры”. В-третьих, общественные объединения представителей бизнеса пока не смогли обеспечить баланс между государственным регулированием и рыночным саморегулированием. Их жалобы на засилье государства часто не обоснованы, поскольку отраслевые интересы они лоббируют успешно, но не могут сплотиться для защиты общих интересов.

В отличие от прежних лет в 1999 г. российская экономика развивалась лучше, чем прогнозировалось (см. табл. 1). Причинами этого были: относительная изоляция реального сектора от рухнувшей банковской системы; высокие цены на товары сырьевого экспорта; усиление импортозамещающих процессов. Однако об устойчивом подъеме говорить пока рано, если понимать под ним масштабный рост инвести-

* Статья является журнальным вариантом главы в “Обзоре экономической политики в России за 1999 год”, подготовленным БЭА (М., 2000, в печати).

Прогнозы и динамика макроэкономических показателей
(темпы прироста, в %)

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВВП							
<i>Факт</i>	-4,9	0,8	-4,6	3,2			
Прогноз, декабрь 1995 г.	-2,0						
Прогноз, декабрь 1996 г.		1,0					
Прогноз, январь 1998 г.			1,5	3,5	5,0		
Прогноз, март 1999 г.				-3,0	1,0	3,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					2,0	3,0	4,0
Промышленное производство							
<i>Факт</i>	-4,0	2,0	-5,2	8,1			
Прогноз, декабрь 1995 г.	-3,5						
Прогноз, декабрь 1996 г.		1,0					
Прогноз, январь 1998 г.			3,0	4,0	5,0		
Прогноз, март 1999 г.				-1,0	2,0	4,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					4,5	5,0	5,5
Капиталовложения							
<i>Факт</i>	-18,0	-5,0	-6,7	4,5			
Прогноз, декабрь 1995 г.	-7,0						
Прогноз, декабрь 1996 г.		0,5					
Прогноз, январь 1998 г.			0,0	5,0	6,5		
Прогноз, март 1999 г.				0,0	2,0	5,0	
Прогноз, февраль 2000 г.					3,5	6,0	8,0
Потребительские цены							
<i>Факт</i>	21,8	11,0	84,4	36,5			
Прогноз, февраль 2000 г.					20,0	12,0	8,5

Источники: программы правительства РФ за соответствующие годы; Госкомстат России.

ций в создание новых мощностей, возникновение новых отраслей промышленности, особенно в области информационных технологий, и т.п.

Треугольная экономика

Национальное хозяйство России характеризуется гораздо более сложной структурой, чем большинство стран с переходной экономикой. Три крупных сектора – гражданский перерабатывающий, экспортный сырьевой и ВПК с фундаментальными (негуманитарными) науками – вошли в процесс трансформации с различными рынками, источниками финансирования, инвестиционными целями и в конечном счете с разными интересами. В условиях России, как и СНГ в целом, формирование институционального базиса реформ явно отставало от реальных рыночных преобразований. К тому же на него влияли силы, которые преследовали узкие рентные интересы в ущерб обеспечению долгосрочных целей.

Открытие экономики, либерализация цен при сокращении внутреннего спроса имели для них совершенно разные последствия. Гражд-

Структурные изменения в промышленности, 1990 и 1998 гг.
(в % к сумме для указанных отраслей)*

Отрасли	Объем продукции (трлн. руб. в ценах 1995 г.)		Объем продукции (трлн. руб. в текущих ценах до 1998 г.)		Численность промыш- ленно-производственного персонала (млн. человек)		Инвестиции (трлн. руб. в текущих ценах до 1998 года)		Рост цен (тыс. раз)
	1990 г.	1998 г.	1990 г.	1998 г.	1990 г.	1998 г.	1990 г.	1998 г.	1998 г./1990 г.
Электроэнергетика	8,3	13,6	4,0	16,5	2,7	6,8	7,1	18,9	6,7
Топливная	12,9	18,5	7,6	16,3	4,0	6,3	34,1	37,4	3,9
Черная металлургия	8,5	9,8	5,5	8,1	3,9	5,4	4,1	5,9	3,4
Цветная металлургия	6,4	7,4	6,0	7,6	2,4	3,7	4,4	5,1	2,9
<i>Итого по подгруппе</i>	<i>27,8</i>	<i>35,7</i>	<i>19,2</i>	<i>32,0</i>	<i>10,3</i>	<i>15,4</i>	<i>42,6</i>	<i>48,4</i>	
Химическая и нефтехимическая	8,3	7,7	7,8	6,9	5,6	6,8	4,8	5,0	2,5
Лесозаготовки, бумажная	6,3	4,9	5,8	4,1	8,9	8,3	5,0	2,9	2,4
Стройматериалы	6,0	4,2	3,8	3,7	5,5	5,7	4,1	1,7	3,7
Пищевая	12,5	13,0	15,7	14,0	7,7	11,1	8,5	13,2	2,3
<i>Итого по подгруппе</i>	<i>33,1</i>	<i>29,8</i>	<i>33,0</i>	<i>28,7</i>	<i>27,7</i>	<i>31,9</i>	<i>22,4</i>	<i>22,8</i>	
Машиностроение	23,5	19,1	31,5	21,0	48,0	38,7	24,3	9,2	2,2
Легкая	7,3	1,9	12,3	1,9	11,4	7,1	3,5	0,8	1,6
<i>Итого по подгруппе</i>	<i>30,7</i>	<i>21,0</i>	<i>43,8</i>	<i>22,9</i>	<i>59,3</i>	<i>45,8</i>	<i>27,9</i>	<i>9,9</i>	
Абсолютная величина	1882	866	0,53	1396	20,1	12,5	0,08	131,68	

* Оценки на основе данных о крупных и средних предприятиях без прочих отраслей.

Источник: Госкомстат России

данская обрабатывающая промышленность России в целом, видимо, менее конкурентоспособная, чем в восточноевропейских странах с переходной экономикой, попала под тяжелый “пресс” международной конкуренции, усиленной высоким курсом рубля (см. табл. 2). Девальвация 1998 г. дала гражданскому сектору обрабатывающей промышленности дополнительный шанс на развитие. Правда, довольно интенсивные процессы импортозамещения пока не сопровождаются выходом новых российских изделий на мировые рынки. Реструктуризация в промышленности хотя и вяло, но происходит, однако конкурентоспособность продукции по качеству остается низкой.

В гражданском секторе особое положение занимают естественные монополии, существенно зависящие от состояния внутреннего рынка и платежеспособности неэкспортных отраслей. В условиях неразвитой банковской системы задолженность предприятий трем гигантам (ОАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России” и МПС) принимает форму вынужденного коммерческого кредита. Накопленные долги, в частности, естественным монополиям дополнительно ограничивают инвестиционную активность предприятий гражданского сектора.

Используя преимущества низкого курса рубля, экономика страны в известной мере повторяет классический путь развития от “простых” отраслей к сложным: воссоздание пищевой и легкой промышленности на базе собственных накоплений и иностранных инвестиций. Как и в восточноевропейских странах, рост в этом секторе в конечном счете будет возможен при адаптации к условиям международной конкуренции.

Масштабы сырьевого сектора и сектора, исторически объединившего военно-промышленный комплекс и сферу фундаментальной науки, в период реформ оказались несоразмерными потребностям экономики России. Наиболее заметно это проявилось в отраслях ВПК, где объемы производства упали в шесть–десять раз. Причиной было сокращение как госзаказа, так и бесплатных поставок спецтехники за рубеж, обременявших страну, поскольку они финансировались за счет ограничения внутреннего потребления населения или сырьевой ренты. Отток ресурсов из добывающих отраслей при поставках в рамках социалистического лагеря по ценам ниже мировых также был весьма значительным. В дореформенный период сырьевые отрасли способствовали сохранению глобального военного паритета в ущерб экономическому развитию, прежде всего потребительских отраслей.

Страны Запада, поддерживая переход России к рынку и демократии, никогда не брали на себя обязательства предоставлять дополнительные льготы той или иной отрасли промышленности. Международная же конкуренция обусловлена факторами, часто находящимися за пределами сферы национального политического контроля. Точнее, лоббизм приводит к односторонней зависимости: в любой стране можно логически обосновать необходимость ограничения чужого экспорта, но это нельзя сделать применительно к установлению индивидуальных льгот. Государство должно помочь отечественному ВПК приспособиться к требованиям рынка, содействовать его экспортной экспансии и отстаивать его интересы в ходе международной конкурентной борьбы.

В 90-е годы Россия смогла на коммерческих условиях экспортировать огромные объемы ресурсов. Одновременно прекратились бесплатные поставки в дальнее и отчасти ближнее зарубежье. При сравнительно низких издержках производства топливно-энергетические компании получали как прибыль, так и ренту, которую государство не сумело использовать для целей макростабилизации. Тем самым не только сузился традиционный канал финансирования расходов государства и оборонного комплекса, но и экспортный сектор сохранил в своем распоряжении ресурсы, за счет которых могли бы финансироваться государственные инвестиции, образование и наука.

Экспортные отрасли и в значительной степени банки были заинтересованы в максимально быстрой либерализации и открытии экономики, снижении уровня налогообложения и минимальном государственном контроле и регулировании. Сырьевой сектор быстро установил деловые отношения с банковской системой мира, поскольку собственная не отвечала его текущим и инвестиционным потребностям. В отличие от двух других секторов ТЭК не зависел (и не зависит) от государства в области инвестиций. Существенную долю своих ликвидных активов его компании держат за границей, что позволяет им вести расчеты между собой в западных банках. Соотношение внутренних капиталовложений и экспорта в ТЭК практически такое же, как и в обрабатывающей промышленности (см. табл. 3). Это свидетельствует о том, что инвестиционная политика данного сектора в большой степени ориентирована лишь на поддержание своих мощностей внутри страны, а упор делается на вложения за рубежом.

Т а б л и ц а 3

**Сравнительные инвестиционные характеристики
секторов экономики России в 1998 г. (в %)**

	Доля ВВП	Доля экспорта	Доля импорта	Доля инвестиций	Доля занятости	Капитало-емкость* экспорта	Капитало-емкость* труда
Промышленность	29,1	82,7	58,9	33,6	22,2	0,41	1,51
в том числе:							
топливная		36,1	4,2	12,2	1,2	0,34	9,82
машиностроение		9,6	28,3	3,0	7,6	0,31	0,39
прочие		37,0	26,4	18,6	13,4	0,50	1,39
Сельское хозяйство	5,8	2,6	19,2	3,0	13,7	1,18	0,22
Услуги	57,3	14,8	21,9	59,1	55,8	4,00	1,06

* Отношение доли инвестиций к доле экспорта и занятости соответственно.
Источник: Госкомстат России.

Стратегию российских нефтяных и других экспортных фирм можно охарактеризовать как “позиционирование” себя в мире в качестве крупных международных компаний. Они осуществляют проекты в разных странах, укрепляют свои позиции в СНГ. Компании не испытывают серьезных проблем с использованием принципов корпоративного управления, хотя эффективность менеджмента контролируемых их групп различна.

В ходе приватизации (вплоть до залоговых аукционов) борьба за независимость от иностранных стратегических инвесторов была выиграна именно в добывающих отраслях. Любая программа привлечения иностранного предпринимательского капитала привела бы к усилению контроля над ними со стороны иностранных собственников. Здесь совпали, хотя и по совершенно разным и не всегда чисто экономическим причинам, интересы ВПК и сырьевых экспортных отраслей, направленные против прямой продажи приватизируемых активов иностранцам (с поступлением доходов в бюджет).

Бесспорно, общие факторы инвестиционного климата – политические риски, налоговая система и уровень ее ставок – влияют на положение всех трех секторов. Отсутствие развитых финансовых рынков, на которых экспортные компании могли бы размещать свободные средства, приводит к тому, что накопления секторов изолированы друг от друга, в результате затруднен перелив капитала. По мере стабилизации политической и экономической ситуации и увеличения масштабов прямого инвестирования можно ожидать выравнивания инвестиционных условий для названных секторов. Видимо, должна завершиться “волна” слияний и поглощений, возникшая после кризиса 1998 г. Закрепление собственности наряду со снижением политических рисков будет способствовать заинтересованности представителей всех трех секторов в едином налоговом и торговом режиме.

Первый этап позади

Трансформация экономики и общества далеко не завершена, но основная масса институциональных проблем носит уже непосредственно пореформенный характер. Глубина кризиса переходного периода во многом отражала дисбалансы плановой экономики, проявившиеся в результате сближения внутренних цен с мировыми. Новая эпоха, новые стратегические задачи страны по созданию гражданского демократического общества, эффективного рыночного хозяйства предполагают объективный анализ сложившейся в России в последнее десятилетие экономической системы. Речь идет фактически о том, что новый трансформационный этап будет опираться на институциональный базис, сформировавшийся в 90-е годы.

Сложный процесс реформирования российской экономики протекает значительно медленнее и болезненнее, чем в странах Восточной Европы или Азии. Причины этого широко обсуждаются научной общественностью. Можно выделить два основных варианта объяснений: акцент делается либо на политических трудностях реализации программ перехода (противодействие Государственной думы и т.п.), либо на проблеме отсутствия адекватного институционального базиса. Первое объяснение выглядит убедительно применительно к любому конкретному эпизоду реформирования, но недостаточно для общей характеристики трансформационного периода, поскольку: политические трудности присущи всем странам с переходной экономикой; предполагается, что реальные политики должны учитывать их в своей деятельности. Второе

объяснение вызвало в 1999 г. оживленную международную дискуссию¹. В сущности, проблема сводится к тому, с чего нужно начинать реформы: с либерализации цен, открытия экономики и макростабилизации или с создания институциональной основы реформ.

Никто из участников дискуссии не сомневается в том, что необходимо и то, и другое. К тому же известно, что институциональный базис строится намного медленнее, чем принимаются политические решения по открытию экономики. На первый взгляд спор идет лишь о расстановке акцентов. Позиция сторонников “Вашингтонского консенсуса” отражает и мнение многих реформаторов, считающих, что “окна политических возможностей” должны быть использованы немедленно, а институциональный базис может достраиваться потом. Это “потом”, в свою очередь, основано на предположении, что новые собственники будут действовать в своих долгосрочных интересах и способствовать формированию базиса рыночной экономики. Попытки же построить сначала адекватный базис и лишь потом проводить реформы означают просто утрату возможностей для движения вперед, что было особенно характерно для России на ранних этапах реформ. Их оппоненты, анализируя опыт многих стран с переходной экономикой, регулярные откаты реформ, неудачи политики макростабилизации, отмечают, что без адекватного институционального базиса реформы далеко не всегда обеспечивают устойчивый экономический рост, а часто становятся “жертвами” кризисов и могут привести к чрезмерным социально-экономическим потерям.

В общем плане проблема неразрешима: невозможно двигаться вперед, ориентируясь на консервативные парламенты, но нельзя и достигнуть устойчивого роста без адекватного институционального базиса. Видимо, ее обсуждение должно носить более конкретный характер.

Во-первых, не следует забывать о различиях в уровнях развития стран, включая и особенности национальной деловой культуры, – единые унифицированные методы могут дать неодинаковые результаты в зависимости от ситуации. В одном случае новые хозяева стремятся создать себе “правильную” среду, а в другом – они пытаются “подстроить” ее под свои специфические интересы или по крайней мере максимально затянуть процесс формирования рыночной среды.

Во-вторых, нельзя рассматривать создание институционального базиса как некую помеху быстрым реформам или нечто такое, что должно со временем появиться само собой. Ранние программы реформ 90-х годов были ориентированы на решение проблем либерализации, приватизации и открытия экономики при одновременном достижении макростабилизации. Институциональный базис рассматривался отдельно, считалось, что его создание должно следовать за первыми шагами перехода к рынку. Это было присуще и стратегиям развития отдельных стран, разрабатывавшимся международными финансовыми организациями. Тем самым в известной мере было разорвано ин-

¹ См., например: Stiglitz J. Whither Reform? ABCDE, World Bank, Washington, April 30, 1999 (русский перевод – Вопросы экономики, 1999, № 7); Fleming J. Transition – The First Ten Years. Доклад на 2-й конференции БЭА, июнь 1999 г.

формационное и логическое единство экономических реформ и их административно-правовое обеспечение. Скорость реформ, как и каравана, надо мерить по “хромому верблюду”. Быстрота принятия решений по любому макроэкономическому вопросу – не скорость, а политическое бесстрашие. Поэтому в принципе скорость реформирования должна оцениваться исходя из устойчивости развития страны.

В-третьих, спор о роли институционального базиса не случайно возник именно в конце 90-х годов, когда стало ясно, что она была недооценена. В итоге нынешняя дискуссия отражает готовность практиков и теоретиков ранних реформ в большей степени признать особую важность институционального базиса в проведении реформ, чем их согласие принять критику по данному вопросу извне, особенно от представителей академической науки.

В-четвертых, вряд ли речь может идти об общих изменениях в правовом базисе. Реформы не осуществляются одновременно во всех областях. Многие структурные реформы, например, пенсионная, вообще не могут быть начаты без соответствующего законодательного обеспечения. Но это не значит, что законодательство должно разрабатываться до принятия ключевых решений по экономической политике. Реформы адекватны своим целям тогда, когда та или иная мера имеет шанс на успех, а сопровождающее ее законодательство отвечает критериям полноты и качества. Следовательно, опасен разрыв во времени между либерализацией в какой-либо области и готовностью, с одной стороны, государства ее регулировать, а с другой – основных агентов действовать самостоятельно в рамках общей схемы.

Типичный для стран с переходной экономикой кризис в России затянулся и закончился финансовым крахом 1998 г., подорвавшим основы не только макростабилизации, опиравшейся на внешние заимствования, но и банковской системы. Финансовая сфера страны была “отброшена” к уровню, на котором она могла бы находиться при медленной эволюционной перестройке старой банковской системы. *Создание механизма для сбережений и инвестирования является одним из важнейших критериев успеха или неудачи переходного периода и формирования предпосылок устойчивого развития.* Национальная банковская система и пенсионные фонды оказались не способны решить названную проблему, что и предопределило нынешнее состояние российской экономики.

О реальном уровне развития финансовой системы можно судить на основе международных сопоставлений (см. табл. 4). Как следует из данных таблицы, российская экономика отличается от экономики не только наиболее развитых стран мира, но даже и стран с переходной экономикой и развивающихся низким уровнем монетизации и слабой ролью банковской системы в кредитовании экономики. К сожалению, экономический рост в России в 1999 г. опирался не на восстановление национальной банковской системы. Как раз наоборот, независимость экспортного бизнеса от внутреннего кредитования через банки и финансовые рынки позволила относительно быстро преодолеть падение ВВП. Но “независимость” как экспортной, так и гражданской, а тем более тяжелой промышленности от финансовых посредников не обеспечивает эффективного накопления в условиях длительного подъема.

**Сравнительные показатели финансовых систем
ряда стран мира в 1995 г.**

		Кредиты част- ному сектору, в % к ВВП	Денежная масса (M2), в % к ВВП	Кредиты част- ному сектору, в % к M2
<i>Российская Федерация</i>		8,2	12,4	66,1
Наиболее развитые страны	США	106,8	58,8	181,6
	Германия	99,9	62,1	160,8
	Япония	209,1	112,1	186,4
Другие развитые страны	Испания	73,8	78,4	94,1
	Португалия	59,3	79,5	74,6
	Греция	34,6	44,4	77,8
Крупные развива- ющиеся страны	Бразилия	34,8	26,1	133,1
	Мексика	35,8	26,8	133,6
	Аргентина	18,3	18,8	97,3
	Ю. Корея	69,4	40,8	170,2
	Индонезия	53,7	43,1	124,6
	Малайзия	129,5	85,0	152,4
Страны с переходной экономикой	Польша	12,7	31,5	40,4
	Венгрия	22,3	38,7	57,7
	Китай	88,6	92,4	95,9

Источник: Всемирный банк.

С учетом международного опыта 90-х годов макростабилизация казалась важнейшим ключом к процветанию. После тяжелейшей инфляции 1992–1994 гг. она представлялась вполне достижимой в 1996–1997 гг., если бы не плохой сбор налогов, бюджетный дефицит и разраставшаяся “пирамида” ГКО. При высоком курсе рубля в 1996–первом полугодии 1998 гг. переход к экономическому росту так и не состоялся. Можно, конечно, возложить вину за крах 1998 г. на мировой финансовый кризис, но в большей степени он был обусловлен неадекватностью микроуровня экономики рыночным требованиям и слабостью банковской системы страны. Потребовался крах августа 1998 г., чтобы в послекризисной ситуации 1999 г. возникла *имитация макростабилизации*: сравнительно низкий рост цен и первичный профицит бюджета. Разумеется, проблема бюджетного равновесия и взвешенной денежно-кредитной политики осталась нерешенной и лишь переместилась в сферу обслуживания внешнего долга и рекапитализации банковской системы. Рост экономики в 1999 г. оказался несколько неожиданным, но вполне объяснимым. Спекулятивный характер банковской системы и финансирования ГКО смягчил удар кризиса по реальному сектору экономики, двукратная реальная девальвация рубля стимулировала процессы импортозамещения, а повышение цен на нефть способствовало резкому улучшению платежного и торгового балансов. Умеренный рост, хотя и весьма далекий от устойчивого масштабного подъема, означает определенный перелом негативной тенденции падения основных экономических показателей (см. рис. 1).

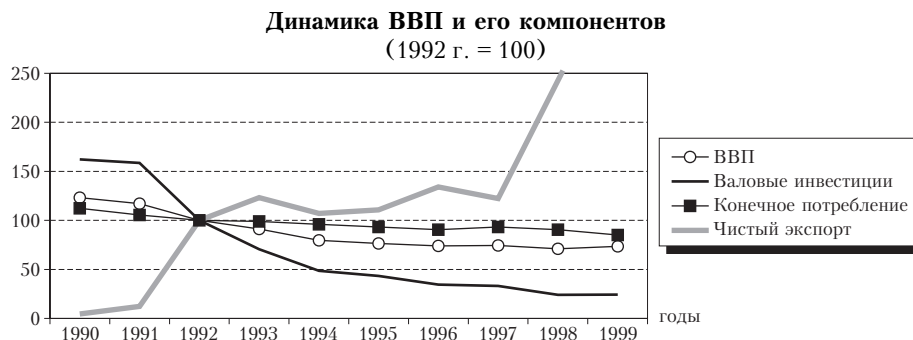


Рис. 1

Одной из коренных проблем переходного периода в России оказалось несоответствие между изменением общих условий хозяйствования на макроуровне в сторону их либерализации и трансформацией предприятий. Если в макроэкономической области, в сфере денежной и бюджетной политики успехи и неудачи реформ находят объяснение в работах российских и зарубежных ученых и политиков, то на микроуровне все выглядит иначе. Обычно общий «диагноз» хода реформы предприятий сводится к недостаточной защите прав акционеров, несовершенному бухгалтерскому учету и т.п. Ключевые проблемы неадекватности отношений собственности и корпоративного управления остаются в тени.

Практически ни одно из ожиданий в области реформы и поведения предприятий не сбылось. Приватизация не привела к передаче средств производства эффективным хозяевам или стратегическим инвесторам, включая иностранных, ни сразу, ни пять лет спустя. Аутсайдеры также не оправдали надежд теоретиков на быстрое лишение инсайдеров (рабочих и менеджеров) контроля над предприятиями по трем причинам. Во-первых, инсайдеры успешно сопротивлялись, консолидируя акции в руках менеджеров и не выпуская из рук контроль над кассовыми потоками. Во-вторых, многие аутсайдеры превосходили инсайдеров по способности грамотно оценивать стоимость активов, но они рассчитывали на быстрое обогащение на разнице между их приватизационной и рыночной стоимостью. В-третьих, обе группы за небольшим исключением были едины в желании избежать тягот несовершенной системы налогообложения. В результате борьба за контроль над основными прибыльными предприятиями страны продолжается, но она идет внутри узкого слоя финансовой элиты, сформировавшегося в первые годы реформ. Можно предположить, что постепенно происходит трансформация самих собственников, но не сколько-нибудь массовая смена первоначальных собственников стратегическими инвесторами или другими группами, представляющими эффективных хозяев.

Приватизация в целом не смогла обеспечить устойчивого корпоративного контроля. Доминирует тенденция к установлению рентных отношений в ущерб максимизации прибыли. В большинстве случаев 51% акций дает полный контроль, а 49% – практически никакого.

Бегство капитала стало не только макроэкономическим явлением, но и рациональной политикой на корпоративном уровне. Предприятия по возможности вывели свои ликвидные активы из страны и ослабили зависимость от политики российских денежных властей. Платежный кризис в отношениях между предприятиями и уклонение от уплаты налогов дополнили асимметричный, но адек-

ватный ответ микроуровня экономики на попытки макростабилизации без учета сложившихся интересов.

После десяти лет реформ ни правительство, ни общество так и не поняли, в чьи именно руки перешло приватизированное имущество. Государственные органы, особенно региональные, продолжают играть заметную роль в качестве “держателей определенных рентных интересов”. В настоящее время правительство и судебные органы фактически заняли единственно возможную позицию – признали приватизацию законченной и необратимой. Подтверждение прав собственности на приватизированное имущество позволяет решить ключевые проблемы стабилизации правовой обстановки в стране. Но остается без ответа ряд простых и важных вопросов: когда и как укрепление прав собственности приведет к формированию эффективного корпоративного контроля и целеполагания; каким образом и в какие сроки состоится переход собственности в руки эффективных и добропорядочных хозяев?

Не оправдался расчет на большой приток иностранного капитала как важного фактора финансирования экономики и формирования адекватного рыночного поведения приватизированных предприятий. На уровне предприятий (как, впрочем, и на государственном) он выполнял функцию преимущественно кредитора, что в России часто напоминало роль спонсора. Здесь необходимо подчеркнуть один принципиальный момент – иностранный предпринимательский капитал в значительной мере не был допущен к цивилизованному участию в приватизации и прямом инвестировании, а позднее оказался во многом вытесненным из экономики, что никак не отвечает потребностям страны. Единичные удачные примеры не меняют общей негативной картины. Фактически в России в течение XX столетия было ликвидировано несколько поколений иностранных инвесторов: дореволюционное; концессии 20-х годов; совместные предприятия 80-х годов в начале реформ; немалая часть новых инвесторов 90-х годов. В то же время крупные иностранные компании закрепились в торговле, сфере услуг, в отраслях, которые создавались вновь, особенно если им удавалось наладить отношения с местными “держателями интересов”.

Лоббистские, а не партийные или идеологические, интересы неизбежно сдерживают принятие законодательства по формированию адекватной рыночной среды для предприятий и ужесточению внутренних правил контроля и управления. Поэтому в последние годы передел собственности осуществляется по столь запутанным правилам с участием различного рода властных и силовых групп. Вряд ли можно надеяться, что нынешние собственники, которым присуща установка на вывод активов, смогут быстро перестроиться на долгосрочное инвестирование. Вот почему так медленно протекают процессы реструктуризации предприятий.

Перераспределение собственности сопровождается тенденцией к огромной концентрации контроля над отраслями промышленности. Ограниченный доступ к ресурсам, высокие издержки входа на рынок новых, особенно малых и иностранных, предприятий свидетельствуют о сложностях формирования конкурентной среды. С точки зрения снижения эффективности управления и возможностей инвестирования стрем-

ление к установлению рентных отношений подобно ракете. Возник даже термин “издержки России”. По сути – это синоним выражения “неблагоприятный инвестиционный климат”. Трансакционные издержки входа на российский рынок носят избыточный по сравнению с другими странами характер не только для иностранных, но и для российских бизнесменов. Необходимо усилить конкурентное воздействие на предприятия, включая установление жестких бюджетных ограничений, при одновременном укреплении внутренних основ корпоративного управления.

Почему же российские бизнесмены – новые собственники – часто ведут себя не как рациональные хозяева², а как своего рода “разовые” налетчики? Казалось бы, захват собственности должен приводить к созданию “стационарного” хозяйства с определенными предсказуемыми правилами ведения бизнеса. Это способствовало бы нормальному развитию экономики в целом и в конечном счете увеличило бы сумму дохода владельца по сравнению с разовым ограблением.

Одна из серьезнейших проблем российских реформ – формирование специфической деловой этики переходного периода, допускающей возможность гигантских выигрышей, а также обмана в деловых отношениях. Важным элементом современного корпоративного управления оказался вывод активов с производственных предприятий, полученных их владельцами в ходе приватизации, на собственные предприятия за рубежом и в аффилированные компании. Закрепление активов в прямой личной собственности само по себе не удивительно, но оно сопряжено с двумя тяжелыми последствиями для общества: падением уровня накопления и формированием новой морали, не связанной с ценностями современной цивилизации. Логика российского бизнеса (собственников и менеджеров) последнего десятилетия предполагает не только возможность неуплаты налогов и вывода активов. Одновременно возникла практика жесткого вплоть до внеэкономического давления на конкурентов, использования в этих целях органов судебной и исполнительной ветвей власти при решении стандартных экономических вопросов.

В последнее время появилась обнадеживающая тенденция – бизнесмены все активнее обсуждают вопросы деловой этики. Новые веяния исходят из двух источников. Во-первых, это новое поколение сравнительно молодых менеджеров и бизнесменов, занятых теми видами бизнеса, которые устояли в ходе финансового кризиса 1998 г. Они еще не олигархи, но уже и не представители малого бизнеса. Собственный личный успех в 90-е годы, как считают новые бизнесмены, дает им право на проповедь новой морали. Если подобное движение будет распространяться вширь и, главное, его участники возьмут на себя ответственность за установление новых стандартов деловой этики, то одна из основных надежд начала 90-х годов – на появление эффективного добросовестного собственника – оправдается.

Другой сигнал подали члены крупной промышленной и финансовой элиты, которая столкнулась с низкими этическими стандартами в деловой жизни и обществе как с серьезным ограничением сво-

² Определение такого поведения дано покойным М. Олсоном: “стационарные бандиты”, которые рационально эксплуатируют недавно захваченные активы.

его дальнейшего успеха в стране и в мире. Формирование корпоративной морали внутри крупных компаний осложняется недобросовестностью многих бизнесменов и чиновников, недоверием инвесторов за рубежом. Фактически – это проблема “издержек России” для тех, кто ранее успешно использовал российские “правила игры”.

Основная задача крупного российского бизнеса конца первого этапа переходного периода решена: он полностью легитимен, и вопрос о пересмотре итогов приватизации не стоит. Но, кроме эффективности бизнеса, острым является вопрос о престиже страны и самого бизнеса в мире. Реальный рейтинг компании или банка в международном бизнес-сообществе влияет не только на их престиж, но и на стоимость кредита, возможности альянсов на мировом рынке. Не ясно, кто поведет подлинную борьбу за изменение деловой этики в стране: сам бизнес или МВД с судебными органами. Представляется, что пока крупный бизнес не сумеет убедить всех в своей среде в необходимости новых “правил игры” и не навяжет их всем, кто связан с бизнесом и рассчитывает на деловой успех, до тех пор проповедь новой деловой этики не встретит большого отклика. Суть решения такого рода проблем – в ответственности самого бизнеса. Дореволюционная история российского капитализма дает основания полагать, что повсеместное распространение жестких этических норм возможно и в России. Нельзя сбрасывать со счетов и воздействие складывающихся в мире стандартов деловой этики, борьбы с коррупцией. Но никто не должен ждать морального поведения от другого, пока не продемонстрирует его сам.

Риски страны и экономическая политика

Макроэкономической политике России, как показывает опыт последнего десятилетия, присущи весьма жесткие ограничения в выборе решений в силу неразвитости частной финансовой системы, низкого уровня внутренних сбережений. Фактически макроэкономическая политика останется заложницей нескольких крупных проблем и прежде всего способности федерального бюджета сохранять баланс между необходимостью решения социальных задач и требованиями по обслуживанию внешнего долга, не прибегая к эмиссии и не вызывая инфляции. Стремление повысить уровень жизни как беднейших слоев общества, так и социальных групп, которые в перспективе могут стать средним классом, будет постоянно подталкивать государство к принятию мер по стимулированию потребления.

Перед макроэкономической политикой, ориентированной на подъем экономики, стоит несколько важных вопросов. Первый касается денежно-кредитной политики и инфляции. Ограничение эмиссии по-прежнему необходимо, но инфляция пока не представляет непосредственной угрозы. Практика показывает, что возобновление роста чревато опасностью выхода инфляционных процессов из-под контроля. Тогда могут потребоваться специальные антиинфляционные меры.

Второй вопрос – это политика в отношении курса рубля. В первой фазе экономического роста он должен быть достаточно низким,

чтобы дать шанс отечественным производителям. Но по мере укрепления экономики реальный курс рубля следует постепенно повышать, ослабляя защищенность внутреннего рынка. Усиление конкуренции пойдет только на пользу российским компаниям.

В этот период весьма выгодной будет политика стимулирования прямых иностранных инвестиций, особенно с учетом снижения политических рисков после избрания В. Путина президентом России. Такая политика ограничивала бы приток спекулятивного капитала, но способствовала бы поступлению прямых инвестиций в обход ценовых барьеров. Восстановление российских финансовых рынков, а также доверия к национальным финансовым институтам означало бы и открытие доступа к мировым рынкам капиталов. Однако новая “волна” заимствований не должна опираться на попытки гарантировать инвесторам сверхприбыли. Приток портфельного капитала может быть продуктивен только при адекватном функционировании частной финансовой системы, финансирующей накопление.

С точки зрения методов регулирования валютного рынка более предпочтительной является политика плавающего курса с постепенным ослаблением административного контроля и ограничением спекулятивных колебаний. В сущности, эта политика эквивалентна росту реального курса в рамках валютного “коридора”, но она не позволит спекулянтам активно играть против рубля.

Восстановление в 1999 г. объема промышленного производства примерно до уровня 1997 г. важно потому, что началось оживление и в машиностроении. Экономический рост может продолжаться на этой основе в течение определенного срока, но это не решает долгосрочных проблем страны. Ключевой вопрос, стоящий перед Россией на ближайшие годы, – совмещение целей: трансформации экономики и развития новых отраслей; расшивки “узких мест”; ускорения темпов роста ради повышения уровня потребления; поддержания статуса мировой державы.

Одной из самых сложных проблем на ближайшие годы будет конфликт между целями государства в области трансформации экономики и желанием ускорить развитие с помощью государственных расходов. С учетом огромных расходов на обслуживание внешнего долга сложилась ситуация, в которой на один пункт прироста ВВП есть несколько “pretендентов”: обслуживание внешнего долга; повышение жизненного уровня населения; инвестирование, обеспечивающее продолжение экономического подъема страны; расходы, связанные с проведением структурных реформ. Мы попытаемся трезво оценить ограничения, с которыми сталкивается экономическая политика. Выделим важнейшие с точки зрения долгосрочного устойчивого развития проблемы, поскольку конкретные решения на том или ином временном отрезке остаются предметом политического выбора.

В долгосрочном плане основной угрозой для страны является уменьшение объема и ухудшение качества человеческого капитала – уровня образования, науки и культуры, а также их вклада в мировую цивилизацию. При отсутствии необходимого роста валового внутреннего продукта и соответствующего финансирования может произойти снижение качества и массовости образования. Главное для

России – сохранить не только высокое качество образования и научных исследований, но добиваться принципиально новых результатов в области науки и культуры. Поддержка фундаментальных наук и информационных технологий будет противодействовать тенденции к ослаблению роли России в глобальной экономике.

Другая угроза при низком уровне инвестирования – снижение качества основного производительного капитала: истощение скважин и других месторождений; износ физической инфраструктуры, требующей капитального ремонта; появление “узких мест” на транспорте и в энергоснабжении (в частности, в условиях роста экономики). Большинство отраслей экономики фактически уже сталкивается с такой огромной потребностью в накоплении, что обострение техногенных проблем может опередить появление ресурсов для их решения.

Отдельный вопрос – вероятное уменьшение экспортного потенциала. При увеличении темпов роста ВВП в условиях существующей структуры производства экономика России может столкнуться с ограничением по энергетическим ресурсам. Возможности вложения огромных средств для поддержания энергоемкой структуры производства (черная и цветная металлургия) лимитированы отсутствием достаточных финансовых ресурсов у государства и высокими рисками для компаний. В любом случае поддержание подобного типа экономики требует гигантских затрат времени и средств, поэтому в ближайшие несколько лет трудно ожидать масштабного наращивания капитального строительства. Для предотвращения падения добычи и экспорта в ряде отраслей необходимо существенно увеличить вложения в смежные отрасли. Иностранные инвестиции, естественно, будут при этом играть лишь вспомогательную роль.

Здесь неизбежно возникает конфликт отраслевых интересов в отношении источников финансирования и направлений инвестирования. Интересы долгосрочного развития страны требуют поддержки информационных технологий, науки и образования. Большинство экономических агентов гражданской экономики объективно заинтересованы в реформе налоговой системы и стимулировании инвестиций. Экспортные отрасли будут противодействовать попыткам других секторов экономики перераспределять рентные доходы в свою пользу. Усложнится проблема распределения прироста ВВП на накопление и потребление.

В 1998 г. внутренняя норма накопления в России резко снизилась из-за оттока капитала (внутренних сбережений – см. табл. 5). В дальнейшем для обслуживания внешнего долга на уровне 6–7% ВВП в год потребуются значительный первичный профицит федерального бюджета. Отметим угрозу обострения долговых проблем в 2003 г., на который приходится существенное увеличение выплат. Как показывает исторический опыт, норма накопления в стране, решающей серьезные проблемы развития, должна составлять около 20–25%. Тогда внутреннюю норму сбережений нужно повысить до 30% и более, чтобы обеспечить обслуживание внешнего долга в ближайшие годы. Наконец, с учетом бегства капиталов на уровне 5–7% ВВП стране надо сберегать 30–35% ВВП. Очевидно, это нереально. В условиях ожидаемого подъема поддерживать такую норму сбережений в ущерб потреблению мож-

Использование сбережений экономики в 1996–1998 гг. (в %)

Показатели	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Сбережения внутренней экономики	27,5	24,4	20,3
Счет текущих операций платежного баланса	-2,9	-0,9	-4,0
в том числе:			
отток капитала	-7,0	-6,4	-9,7
государственные ценные бумаги	1,7	4,4	1,5
Валовое накопление	24,6	23,5	16,3

Источник: ЦБР.

но только при чрезвычайно высоких темпах роста. Не следует прибегать и к массовым заимствованиям за рубежом. Остается альтернатива: остановить и повернуть вспять процессы бегства капиталов.

Стратегически страна заинтересована в росте курса рубля, что снижало бы относительный размер внешнего долга и облегчало бы его обслуживание. После реструктуризации советского долга необходимо принять меры, исключающие повторение дефолта. Россия не может позволить себе приобрести устойчивый имидж страны, где могут осознанно брать в долг с намерением не вернуть на личном, частном или государственном уровне, поэтому следует ввести жесткие стандарты заимствований и возврата средств.

Сохраняется угроза чрезмерной нагрузки на бюджет при попытке одновременно решать социальные проблемы бедности и неравенства и сложные региональные проблемы. Быстрое перераспределение ресурсов в пользу потребления объективно будет означать ограничение возможностей накопления человеческого и физического капитала.

Существует и угроза попасть в порочный круг колебаний цен мирового рынка на сырьевые товары и долговых проблем. Большой объем заимствований в период высоких цен и улучшения конъюнктуры обычно трудно удержать в разумных рамках. Падение цен на некоторые виды сырья и долговой кризис в том или ином регионе мира могут распространяться довольно быстро, что способно привести к последствиям, схожим с воздействием финансового кризиса 1997–1998 гг. Из рис. 2 видно, что Россия весьма зависима от циклических процессов, находящихся вне сферы ее влияния.

Условия внешней торговли России

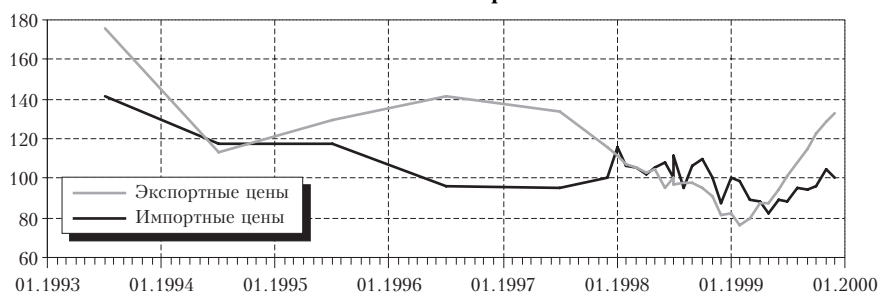


Рис. 2

Промышленная политика сегодня ассоциируется с льготами, субсидиями и государственной поддержкой отдельных отраслей и предприятий. Необходимо отметить, что совокупность мер по защите внутреннего рынка часто выступает в качестве довольно эффективной политики, направленной на сохранение рабочих мест, которым угрожает конкуренция со стороны импорта, или поддержку экспорта в странах, декларирующих отсутствие государственной промышленной политики. Процесс вступления в ВТО нужно ускорить, но он должен идти с учетом действительных конкурентных возможностей российской промышленности при ожидаемом росте реального курса рубля.

Предоставление прямых налоговых льгот той или иной отрасли зависит от наличия политической воли и возможностей бюджета. Однако такая идея трудно реализуема на практике по политическим мотивам из-за острой конкуренции между отдельными отраслями, регионами. Как показывает опыт, декларация равных прав или национального режима для всех инвесторов сопровождается множеством частных решений по конкретным проектам. В то же время последовательное проведение долгосрочной политики поддержки той или иной отрасли (например, информационных технологий) потребовало бы огромной координации усилий органов законодательной и исполнительной ветвей власти. Не вызывает сомнений необходимость инвестирования в физическую и гуманитарную инфраструктуру страны за счет средств бюджета. Объектом промышленной политики должно стать определение принципов отбора проектов и участия государства в их реализации.

Вложения в инфраструктуру могут осуществляться при посредстве Банка развития. Успешный опыт ряда зарубежных стран (Японии, Бразилии) свидетельствует о том, что на определенных этапах для решения отраслевых проблем, кредитования малого и среднего бизнеса могут использоваться и государственные средства. Правда, такие банки и подобный способ кредитования уступают по эффективности обычному коммерческому кредитованию. Процедуры и принципы работы Банка развития должны максимально соответствовать общим рыночным принципам инвестиционного кредитования.

* *
*

Сегодня необходимо сделать выбор в пользу развития и в этом контексте – снижения нагрузки на бюджет, связанной с обслуживанием внешнего долга. Низкая норма сбережений и накопления не оставляет на обозримый период альтернативы. Потребление в стране может значительно возрасти в результате, скорее, длительного экономического подъема и увеличения ВВП, чем перераспределительных процессов, приводящих к снижению нормы накопления.