РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

К программе социально-экономического развития России 2008–2016

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Москва
2008

ББК 65.23 (2Рос)
К 11

К 11 **К программе социально-экономического развития России 2008–2016.** Научный доклад. – М.: Институт экономики РАН. 2008. – 246 с.

ISBN 978-5-9940-0007-6

Доклад подготовлен коллективом сотрудников РАН в составе: член-корреспондент *Р. С. Гринберг*, руководитель коллектива (Введение, 3.1, Заключение 1), *А. Н. Барковский* (3.7), *Е. М. Бухвальд* (4.6), *С. Д. Валентей* (4.6), академик *Е. П. Велихов* (1.2, 3.1), *Ю. М. Голанд* (3.4), *Е. Ш. Гонтмахер* (2.4, 2.5, 3.3), *А. Е. Городецкий* (4.2, 4.3), академик *А. Г. Гранберг* (3.5), член-корреспондент *В. И. Данилов-Данильян* (2.7), *А. И. Дейкин* (4.7), академик *И. Д. Иванов* (3.7), *С. А. Караганов* (1.1), *Л. С. Косикова* (3.6), *Л. Н. Лыкова* (4.5), академик *В. Л. Макаров* (1.2), академик *А. Д. Некипелов* (Введение), академик *Н. Я. Петраков* (4.1), академик *В. М. Полтерович* (2.6, Заключение 2), член-корреспондент *С. М. Рогов* (1.3), *А. Я. Рубинштейн* (2.2, 2.3, Заключение 1), академик *С. А. Ситарян* (3.7), *Д. Е. Сорокин* (4.4), *Б. Ю. Сорочкин* (2.2), *О. Ю. Старков* (2.6), член-корреспондент *В. А. Тишков* (1.4, 2.1), *Б. Е. Фрумкин* (3.2), *А. Ю. Шевяков*.

ББК 65.23 (2Рос)

© РАН, 2008
© ИЭ РАН, 2008

ISBN 978-5-9940-0007-6

Подп. в печать 21.02.2008 г. Формат $70 \times 100^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. 16,0. Заказ №15
Тираж 1000 экз.
Отпечатано в ИЭ РАН.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 7

1. Глобальные тенденции и Россия 9
1.1. Мир вокруг России 9
1.2. Экономика России в контексте будущих достижений науки и техники 24
1.3. Эволюция функций государства и Россия 30
1.4. Культурное многообразие России, или Россия как нация наций 40

2. Политика «социального императива» 51
2.1. Три стратегии демографической политики 52
2.2. Развитие человеческого капитала 58
2.3. Реформирование высшей школы 74
2.4. Охрана здоровья населения 89
2.5. Социальная защита населения 98
2.6. Формирование ипотечного рынка 106
2.7. Сохранение среды обитания человека 117

3. Новая политика экономического роста 132
3.1. Ориентиры и механизмы структурной политики 134
3.2. Модернизация аграрного сектора российской экономики 143
3.3. Рынок труда и политика доходов 151
3.4. Денежно-кредитная и валютная политика 158
3.5. Пространственный аспект социально-экономического развития 166
3.6. Отношения России со странами СНГ 172
3.7. Внешнеэкономические приоритеты 182

4. Развитие экономической системы 194
4.1. Укрепление прав собственности 194
4.2. Преодоление монополизма 198
4.3. Противодействие теневой экономике 205
4.4. Улучшение инвестиционного климата 211
4.5. Реформирование налоговой системы 215
4.6. Новый федерализм и региональная политика 221
4.7. Создание координирующих механизмов экономической политики 228

Заключение 237
1. О теоретических основах модернизации российской экономики 237
2. Стратегия догоняющего развития для России 238

I

К программе социально-экономического развития России

(2008–2016 гг.)

Введение

Накануне обновления высших институтов государственной власти, как правило, везде и всегда появляются сценарии, концепции, программы будущего социально-экономического развития страны. Вместе с тем обилие такого рода документов в сегодняшней России — результат не только предвыборной конъюнктуры, но и специфических обстоятельств объективного порядка.

Последние годы характеризуются явным улучшением политического и социально-экономического положения в стране. Благодаря новому руководству предотвращена угроза политического хаоса, восстановлены механизмы государственного управления. После беспрецедентной в истории России XX века хозяйственной рецессии высокими темпами увеличиваются макроэкономические показатели, заметно вырос среднедушевой уровень реально располагаемых денежных доходов.

Конечно, улучшение обстановки в стране — это прежде всего результат чрезвычайно благоприятной для России конъюнктуры мировых товарных рынков. Но и в экономическую политику после 2000 г. был внесен ряд позитивных изменений, способствовавших макроэкономической стабилизации. Следует также отметить усилия по формированию адекватных для рыночной экономики институтов и условий частно-государственного партнерства. Стали обозначаться некоторые элементы промышленной, социальной и региональной политики. Уменьшение налогового бремени сопровождается более полным изъятием природной ренты. Во внешнеэкономической сфере все явственней стали обозначаться действия, призванные обеспечивать российские экономические интересы.

Вместе с тем научная оценка складывающейся ситуации должна избегать как идеологических пристрастий, так и упрощенных выводов, диктуемых пресловутым «здравым смыслом». В этом привилегия и ответственность науки. Привилегия — предвидеть долгосрочные последствия текущих решений, сокращая зону «проб и ошибок». Ответственность — просвещать общество и доводить до лиц, принимающих решения, результаты исследований. В этой связи следует отметить, что целый ряд процессов и явлений в российской экономической жизни вызывают серьезную озабоченность.

Власть оказалась не в состоянии воспользоваться всеми выгодами благоприятного изменения конъюнктуры мировых рынков. Не удается обеспечить диверсификацию экономики страны и направить поток имеющихся мощных ресурсов в высокотехнологичные секторы. Явно неудовлетворительными темпами ведутся работы по обновлению и развитию инфраструктурных отраслей.

Сохраняется тяжелейшее положение в аграрном секторе экономики. Не преодолены глубокие разрывы между основными элементами инновационного цикла: фундаментальными исследованиями, прикладными исследованиями и разработками, реальным сектором экономики. В условиях экономического роста особенно заметным становится отсутствие эффективной экологической политики.

В кризисном состоянии находятся системы образования и медицинского обслуживания. Сложившиеся экономические условия функционирования сферы, призванной создавать и распространять художественные ценности, ведут к засилью массовой культуры, что негативно сказывается на духовном состоянии российского общества. В целом продолжается деградация национального человеческого потенциала.

Хотя и достигнута определенная политическая стабильность, одновременно обозначились тенденции консервации общественной жизни, политических и социально-экономических проблем, которые не только не решались, но и усугублялись. Серьезнейшую угрозу социальной стабильности представляет зашкалившая за все разумные пределы дифференциация богатства и доходов в российском обществе. Достаточно сказать, что согласно последним опросам более двух третей населения до сих пор считают приватизацию госсобственности незаконной, а личные фантастические по меркам большинства граждан состояния, сколоченные благодаря ей, — нелегитимными. Опасность для государственной целостности исходит от самовоспроизводящихся огромных разрывов в уровнях экономического развития российских регионов. Огромную угрозу представляет прогрессирующее разложение государственного аппарата, принявшая беспрецедентный размах коррупция.

Судя по всему, высшие органы государственной власти сознают названные проблемы. На их решение, в частности, направлена реализация целого ряда проектов, получивших название национальных. Однако анализ размеров средств и механизмов реализации этих проектов не позволяет оптимистически оценивать перспективу.

Таким образом, *налицо серьезные основания для формирования нового социально-экономического курса, опирающегося на научно обоснованную долгосрочную стратегию социально-экономического развития страны, первым этапом реализации которой должен стать период 2008—2016 гг.*

Разработка и принятие программы является компетенцией высших органов государственной власти. Научное сообщество может и должно предложить варианты концепции программы. При этом, учитывая тесное переплетение и взаимозависимость проблем, которые предстоит решать, при разработке такого рода программ необходим комплексный междисциплинарный подход, который призвана обеспечить академическая наука.

Предложения к концепции и программе первого этапа нового курса и составляют суть настоящего доклада, подготовленного группой сотрудников обществоведческих и естественно-научных институтов Российской академии наук.

1. Глобальные тенденции и Россия

России предстоит вступить в период скоростной эволюции всей внутренней жизни и выстраивать адекватную внешнюю политику в контексте стремительных изменений во внешнем мире и в международной обстановке, с учетом того, что внутренние процессы развития могут ускоряться или тормозиться и внешними факторами, и рожденной внутри страны готовностью или неумением справиться с возникшими задачами.

Чтобы правильно эти задачи сформулировать и приступить к их интенсивному комплексному решению, следует предварительно провести взвешенную оценку сложившихся за 15 постсоветских лет условий и тенденций социально-экономического развития в российском обществе, уровня понимания и управления культурным многообразием в России, без которого невозможна надлежащая администрация государством, и соотнести все эти составляющие бытия России с мировыми политическими, социально-экономическими, научно-техническими трендами. На базе такой инвентаризации можно отбирать из многих выявляющихся задач приоритетные — необходимые и достаточные для достижения поставленных целей — и, сообразуясь с имеющимися ресурсами, планомерно их выполнять, опираясь в равной мере на эффективность рынка и стимулирующие возможности государства, используя при этом одни из сформировавшихся тенденций, модифицируя другие и решительно отбрасывая третьи — лишние или мешающие.

Таковы исходные условия для формулирования общей концепции, а на её базе — и программы долгосрочного социально-экономического развития России в 2008—2016 гг.

1.1. Мир вокруг России[1]

Рассматриваемый период станет очередным этапом масштабной трансформации международной системы. Этот процесс начался после распада биполярного мира, ликвидации мировой системы социализма и приобретения хозяйственными ры-

[1] Автор раздела С. А. Караганов широко использовал при подготовке материалы книги «Мир вокруг России: 2017. Контуры недалекого будущего», выпущенной коллективом авторов под его руководством и редакцией и выражает благодарность соавторам. (см.: Мир вокруг России: 2017. Контуры недалекого будущего. М., Культурная революция, 2007; www.svop.ru.

ночными порядками универсального характера. Главными элементами трансформации стали глобализация хозяйственных и общественных отношений, активизация трансграничных процессов и усиление многослойной взаимозависимости в политике и экономике, нарастание гибкости, противоречивости и неустойчивости международной системы в целом.

В середине первого десятилетия XX века завершился , видимо, «переходный период» и мир вступил в новую эру развития мировой экономики и политики.

Эта эра для России будет характеризоваться тем, что она оказывается в эпицентрах сразу двух новых соревнований, которые во многом будут определять будущее мира.

Это соревнование между традиционным Западом и энергопроизводящими странами за контроль над энергоресурсами. И между моделями либерально-демократического капитализма и молодого авторитарного капитализма. И это на фоне того, что Россия уже находится еще на трех разломах — между радикальным исламом и христианской цивилизацией, между богатыми и бедными, между Европой и Азией.

И эти разломы происходят на фоне углубления нынешнего витка глобализации. Он, как известно, характеризуется ростом финансовой и экономической взаимозависимости, прогрессирующим выходом экономических процессов из-под контроля относительно слабеющих национальных государств. И главное — информационно-медийной революцией, приводящей к беспрецедентной информационной политической активизации многомиллиардных масс. Что в принципе открывает возможности как для демократизации, так и для охлократизации мира. А угроза последней будет воспроизводить авторитаризм как внутри государств, так и в отношениях между ними.

Добавление к глобализации информационной революции, к вызванному ею пробуждению масс, к падению управляемости процессами в области международной безопасности, их хаотизации, к старым разломам между исламом и христианством, между Европой и Азией, между богатством и бедностью и еще двух соревнований — за энергетические ресурсы и между двумя моделями капитализма и составляет, во всяком случае для России, содержание Новой эпохи (НЭ).

НЭ требует во многом качественно иной политики и качественно другого понимания резко усложняющегося мира.

По многим признакам НЭ, как и эра господства победившего либерально-демократического капитализма, является переходной к какой-то другой фазе развития мира.

Можно выделить три определяющих признака состояния мира в период 2008—2016 гг., адаптация к которым потребует от участников международных отношений значительных усилий и может привести к явлениям кризисного характера на национальном, региональном и мировом уровнях. Это, во-первых, продолжение, по крайней мере, в ближайшие пять лет, ослабления управляемости международными процессами, нарастания в них элементов хаотичности. Во-вторых, объективное повышение роли внешних факторов во внутреннем развитии отдельных

государств и связанное с этим уменьшение реальных возможностей государства в реализации (формальных) суверенных прав и обязанностей. В-третьих, объективный рост требований к качеству государственного управления на национальном и международном уровне.

Явная тенденция к полицентризму, которая все больше превалирует в современном мире, ведет к формированию не классической многополярной модели международных отношений, а многоуровневой высокоподвижной международной и межгосударственной системы, в которой на первый план выдвигаются глобальные проблемы, требующие новых многосторонних механизмов и институтов.

Большинство современных государств не готовы пока к эффективной согласованной деятельности в таких условиях. Следствием этого становится замедление процесса формирования адекватных глобальному запросу механизмов и институтов, нарастание дестабилизации и даже хаоса в отдельных регионах и областях международной жизни. В результате на глобальном уровне может образоваться вакуум управляемости и безопасности.

Принципиально важная характеристика наступившего века — начавшийся переход к новым жизненным условиям, когда определяющими факторами развития становятся глобальные ограничения ископаемых природных ресурсов и в первую очередь энергетических. Тем не мнее глобализация, при всех ее ограничителях, обеспечила многим государствам доступ к большинству современных технологий, снабдила их стартовым капиталом для развития индустрии и при этом внедрила в людей культуру общества потребления. Однако присоединение к «золотому миллиарду» еще пяти больших экономик делает почти невозможным удовлетворение потребностей на современной природной базе.

Сейчас мир находится на переходном этапе, когда некоторые из стран по-прежнему предполагают, что перераспределение ресурсов в их пользу явится решением проблемы. Осознание того, что такого рода решения бессмысленны, потребует некоторого времени (порядка пяти — десяти лет).

В период до 2016 г. мировая экономика продолжит развиваться динамично и поступательно, несмотря на возможные кризисы и колебания. В принципе это может способствовать оздоровлению международных отношений. Однако оборотная сторона экономического роста (социальные расслоения между странами и регионами, быстрое перераспределение сил) чреваты дополнительной напряженностью.

Основным сценарием до 2016 г. может считаться умеренное развитие на основе продолжающейся глобализации и сочетания на национальном уровне стратегий приспособления, эволюционного совершенствования и радикального реформирования.

Среднегодовые темпы роста мирового ВВП за 2008—2016 гг. составят примерно 4% (и это весьма высокий рост), т. е. столько же, сколько и за 2001—2005 гг. При этом, однако, на отрезке 2007—2012 гг. возможно замедление развития (3,7—3,8%), а затем небольшое ускорение (до 4,5%). Замедленная, «адаптационная» и

«реформистская» фаза сменится новой подъемной тенденцией, которая в полной мере проявится после 2016 г. Основной ее движущей силой станет растущая открытость национальных экономик, новые (более либеральные) условия торговли услугами, ускорение технологического обновления продукции, повышение гибкости рынков труда (национальных и мирового), а также стабилизация поставок основных ресурсов (в частности энергетических).

В период 2008—2016 гг. окончательно сформируется новая парадигма международного разделения труда. Лидерами мирового экономического развития будут считаться не столько крупнейшие производители («мировые фабрики»), сколько центры производства знаний и управления («мировые лаборатории» и центры принятия решений).

В целом наиболее вероятный сценарий мирохозяйственного развития благоприятен для перспектив российской экономики. Однако он не гарантирует устойчивость развития и высокую динамику и чреват рисками. Поэтому траектория движения России в ближайшие 10 лет будет в существенной мере определяться способностью и политической власти, и бизнеса воспользоваться предоставляемыми шансами. Небольшое замедление темпов роста мировой экономики не вызовет заметного падения цен на традиционные товары российского экспорта, хотя, очевидно, затормозит их рост или будет сохранять их относительно стабильными.

Важнейшим фактором, который будет определять внешние условия развития России в период 2008—2016 гг., становится сочетание негативных тенденций, как во внутренней управляемости отдельных государств, включая и наиболее экономически развитые, так и в управляемости международными процессами в целом. Уровень управляемости, как на глобальном, так и на внутригосударственном уровне, даже в устоявшихся демократических системах развитых держав продолжит снижаться.

Большинство главных международных институтов и правил поведения ослабеют или окажутся неадекватными постоянно изменяющимся условиям. Непредсказуемость международного развития представляет собой серьезный вызов, в том числе и безопасности традиционных лидеров международной системы, включая Россию. Вероятность легитимной и «конституционной» адаптации системы международных правил и норм к современным условиям до 2016 г. невелика. Число потенциальных конфликтов как внутригосударственного, так и межгосударственного характера будет увеличиваться. Придется, по-видимому, считаться с ростом угроз региональной нестабильности, перехода отдельных территорий под контроль негосударственных элементов, мафиозных кланов и террористических структур, политической и религиозной радикализации масс населения, распространения ОМУ и его попадания в руки негосударственных игроков.

Обратить этот процесс вспять могла бы политика ведущих стран мира. Однако их политические системы сами переживают не лучшие времена. В ведущих государствах Европы и в США набирает силу тенденция к сближению платформ основных политических партий. Идейно-концептуальной конкуренции стано-

вится все меньше, что приводит к проведению всеми правительствами некого «усредненного» курса вне зависимости от их партийной принадлежности.

Вакуум управляемости может начать заполняться лишь к концу прогнозного периода (2008—2016 гг.). Да и то только в том случае, если политические классы ведущих держав осознают необходимость преодолеть разобщенность и традиционное недоверие, сумеют подняться над собственными эгоистическими предрассудками и приступить к строительству новой системы общей безопасности.

В свете сказанного выше наиболее оптимистичным сценарием было бы даже не разрешение существующих конфликтов, а хотя бы недопущение их эскалации. Уже во второй половине десятилетия достаточно вероятно начало нового раунда распространения ядерного оружия, продолжится нарастание гонки обычных вооружений.

В военно-политической сфере следующее десятилетие станет периодом завершения стратегической паузы, которая последовала за окончанием эпохи биполярной конфронтации в конце 1980-х. Постепенное нарастание масштабов угроз, возникших за последнее десятилетие, может приобрести новое качество, заставив ведущие державы сделать стратегический выбор в пользу силового компонента своей внешней политики и в международных отношениях в целом. Пока такой выбор сделали США, что не спасло их от провала в Ираке. США также пытаются частично ремилитаризировать европейскую политику (через размещение ПРО), тем самым мешая сближению России и ЕС и усилению самостоятельности Евросоюза в военно-политической сфере.

Пока внешние условия для России в военно-политической сфере относительно благоприятны. Вероятность угрозы прямого нападения на РФ со стороны какой-то крупной державы или коалиции мала. В сегодняшнем мире у России нет явно выраженных врагов — потенциальных агрессоров. Правда, почти не осталось и друзей. *Как бы то ни было, нет нужды изматывать себя милитаризацией, бросая на нее непомерные финансовые и сырьевые ресурсы.*

Вместе с тем, несмотря на сведение к минимуму вероятности крупных войн и военных конфликтов между ведущими державами, кардинального уменьшения роли ядерного оружия (ЯО) в мировой политике пока не наблюдается. Более того, вследствие снижения контроля над ядерным распространением к 2016 г. на карте мира, скорее всего, появятся еще две-три ядерные (во всяком случае, де-факто) державы. Важнейшим вызовом является новая мотивация стран к получению ЯО, обусловленная не соображениями престижа, как это было в период «холодной войны», а чисто практическими соображениями — желанием огородить себя от применения силы по типу югославского или иракского варианта.

В складывающейся ситуации у России не остается иного выбора, кроме как оставаться в обозримой перспективе (по крайней мере, в течение 20—25 лет) мощной ядерной державой.

На региональном и локальном уровнях возрастает опасность межгосударственных вооруженных конфликтов и их неконтролируемой эскалации. В первую очередь это касается таких регионов, как расширенный Ближний Восток, Закавка-

зье, Центральная Азия, Юго-Восточная Азия и Корейский полуостров. Повышается вероятность обострения ряда внутригосударственных конфликтов и увеличения их числа.

Сохранение разрыва между бедными и богатыми странами, ведущего к маргинализации не только отдельных государств, но и целых регионов, нарастание «веймарского синдрома» в исламском мире будут способствовать активизации транснациональных террористических организаций, в том числе в направлении стран «Большой Европы», в которую входит и Россия. Уровень международной террористической активности будет оставаться, по крайней мере, столь же высоким, как в 2001—2006 гг., а скорее всего, возрастет, если не будет предпринято скоординированных радикальных мер.

Ко второй половине прогнозируемого периода нынешняя острота энергетических проблем будет частично преодолена. Энергетические потоки отчасти переориентируются в направлении растущих экономик Азии. Войдут в строй новые месторождения. Роль энергетики и особенно традиционных энергоносителей для Соединенных Штатов и Европейского союза начнет относительно уменьшаться. *И это необходимо учитывать Москве, чтобы не оказаться в плену распространившихся в последнее время иллюзий «энергетической сверхдержавности»*.

Мировой энергетический рынок переживает период масштабных изменений, часть из которых может принять к 2016 г. законченную форму. В этой сфере таится одна из самых больших угроз, вызовов миропорядку.

Этот вывод вытекает из нынешней ситуации, когда практика взаимоотношений между производителями и потребителями энергоресурсов, сложившаяся в последней четверти XX века, уходит в прошлое. Существующие механизмы регулирования мирового энергетического рынка не работают. Все очевиднее усиление конкуренции между потребителями, подогреваемой появлением на рынке таких мощных игроков, как Китай и Индия. Основное геостратегическое противостояние развивается между Китаем и Соединенными Штатами. На грани исчерпания находятся месторождения, расположенные на небольшом расстоянии от развитых стран. Соответственно, нарастает необходимость масштабных инвестиций в новые нефтеносные регионы в Западной Африке, Центральной Азии, на Каспии, в России, которые смогли бы заместить выбывающие мощности.

В течение ближайших десяти лет человечество должно будет напрячь все свои силы, чтобы удовлетворить нарастающий спрос на энергию, и сформировать новый облик глобальной энергетической политики. Состояние в области энергобезопасности таково, что нет никаких оснований рассчитывать на стабильность в этой сфере. Нарастающая напряженность, эскалация цен, способы выработки методов распоряжения энергоресурсами весьма далеки от экономических.

В целом динамика развития ситуации в течение следующего десятилетия унаследует тенденции предшествующего периода. Доля основных традиционных энергоресурсов (нефть, газ и уголь) сохранится на уровне 2003—2005 гг., то есть составит около 80% совокупного потребления первичных энергоносителей. Несмотря

на разговоры об альтернативных источниках, нефть останется ведущим энергоисточником, обеспечивая около 40% энергопотребления (снижение интереса к ней возможно только начиная с 2030 г.). За ней следуют природный газ (28%), уголь (20%), возобновляемые источники (7%) и ядерная энергия (5%). При этом доли природного газа и нефти будут расти, а угля и ядерной энергии — падать. В более дальней перспективе доля последних может снова начать расти. Наиболее быстрыми темпами использование энергетических ресурсов будет расти в период 2006—2012 гг. — в среднем на 1,6—2% в год. Затем начнется замедление, однако в целом основные тенденции развития энергетики сохранятся.

Потребление нефти будет возрастать в основном за счет стран АТР (в среднем на 2,8% в год), прежде всего Китая (4,5% в год) и Индии (3,5% в год), рост сохранится в Северной Америке (1,4% в год), Латинской Америке (2,6% в год) и на Ближнем Востоке (2,1% в год). Есть риск снижения мировых цен в среднесрочной перспективе.

Потребление газа в ближайшие десятилетия наиболее быстро будет расти в странах АТР (в среднем на 3,6% в год), в Центральной и Южной Америке (на 3,2%), на Ближнем Востоке (3,1%), в Африке (4,1%). Росту потребления будут способствовать удешевление и совершенствование технологических систем его транспортировки, включая сжиженный природный газ (СПГ), и использования. Предложение газа возрастет благодаря реализации ряда крупнейших проектов в России (полуостров Ямал, Восточная Сибирь, Дальний Восток, шельф Карского моря), в Катаре (Северное — Южный Парс и др.), Иране, Саудовской Аравии, ОАЭ, Кувейте, Алжире, Ливии, Азербайджане, Казахстане, Туркменистане (шельф Каспийского моря) и др.

Следует обратить внимание на отставание России в технологиях производства и транспортировки сжиженного природного газа. К настоящему времени в сжиженной форме на международный рынок поступает около четверти всего экспортируемого газа, при этом рынок СПГ растет стремительными темпами. Основной прирост спроса на СПГ стоит ожидать со стороны США и стран АТР.

Основным источником увеличения добычи энергоносителей в Латинской Америке станет глубоководный шельф Бразилии. Создаются предпосылки переориентации значительной части южноамериканской нефти с североамериканского на азиатско-тихоокеанское направление.

Ожидается значительный рост доли Африканского континента в добыче энергоносителей с достижением пикового показателя приблизительно к 2020 г. Помимо существующих проектов в Северной и Западной Африке (Нигерия, Алжир, Египет, Ливия) энергокомпании будут инвестировать в геологоразведку и добычу в Восточной и Юго-Восточной Африке (Судан, Танзания, Ангола). Увеличение добычи нефти прогнозируется также в Чаде, Конго и Экваториальной Гвинее. Основными конкурентами в африканских нефтегазовых проектах являются США и Китай. Соединенные Штаты первыми начали работать на этом направлении, но КНР развивает свое присутствие в Африке опережающими темпами. *Активное участие России здесь пока не просматривается.*

На Каспии добыча нефти будет возрастать. В период до 2016 г. пальму первенства удержат месторождение нефти Азери-Чираг-Гюнешли и газа Шах-Дениз. С 2016 г. базовым месторождением нефти станет казахстанский Кашаган. С точки зрения запасов газа к 2016 г. основными поставщиками останутся Туркмения и Казахстан, тогда как доля Азербайджана будет снижаться.

Геополитический расклад в Каспийском регионе в целом складывается пока не в пользу РФ. Функционирует нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан (БТД) в обход России и турецких проливов. В 2007 г. заработает газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум (БТЭ). Сохраняется вероятность того, что до 2016 г. будет построен газопровод, предполагающий поставки газа из Ирана, Казахстана и Туркменистана в Европу в обход России (проект «Набукко»). Одновременно Казахстан и Туркменистан реализуют трубопроводные проекты по поставкам нефти и газа в Китай. Некоторые подвижки в пользу России следует ожидать лишь в том случае, если новый трубопроводный проект вдоль восточного берега Каспия, о котором договаривались весной 2007 г. лидеры России, Казахстана и Туркмении, осуществится и будет в достаточной мере масштабным.

Энергетика Ближнего Востока в целом останется под преобладающим, хотя и слабеющим, влиянием Соединенных Штатов. На период до 2016 г. основным поставщиком останется Саудовская Аравия, которая к 2010 г. введет в строй новые добывающие мощности. С учетом этого ее доля на мировом рынке нефти сохранится, хотя значительные ресурсы США, Китая, Евросоюза и Японии будут направлены на снижение зависимости от ближневосточной нефти. В целом большинство стран региона продолжат политику лавирования между основными потребителями — Соединенными Штатам и КНР. *Здесь открываются новые возможности для усиления позиций России.*

Основные мировые углеводородные ресурсы сосредоточены под контролем национальных государственных компаний. В свою очередь, перерабатывающие мощности, логистические и транспортные схемы, а также дистрибуция углеводородов контролируются западными транснациональными корпорациями, которые, однако, будут и дальше терять позиции в области добычи.

Возрастет внимание развитых стран-потребителей к альтернативным и возобновляемым энергоносителям. До 2016 г. структура энергетики в этом плане не успеет измениться, однако новые тенденции уже начнут проявляться в полной мере, как в плане политическом, так и технологическом. Эти тенденции надо весьма внимательно отслеживать и исследовать, чтобы не оказаться снова в хвосте событий. Основные инвестиции в разработку альтернативных видов энергетики будут сделаны в Европе, США, Японии, Китае, свои программы реализуют ведущие мировые энергетические концерны. Вместе с тем, для того чтобы возобновляемые источники покрыли хотя бы половину требуемого прироста электроэнергии, необходимо увеличить их мощности в 63 раза, чего не добиться ни за 10 лет, ни даже за 15 лет.

В ближайшие годы неизбежно обострение ряда экологических проблем мирового масштаба (дефицит питьевой воды, изменение климата, исчезновение ле-

сов). *Экологический ресурс России велик, и перед ней открываются дополнительные экономические и геополитические возможности. Но они же могут обернуться вызовами, если уже сейчас не готовиться к самостоятельному освоению собственного экологического достояния.*

К 2025 г. количество пахотной земли, приходящееся на каждого человека, сократится до 1,7, а в Азии — до 0,9 га. При прогнозируемом увеличении численности населения планеты проблема поиска дополнительных земель возрастет, тогда как в Азии примерно 82% потенциальной пашни уже используется, а наибольшие запасы в Латинской Америке являются малопригодными для главных культур или же заняты тропическими лесами.

Рост численности населения и промышленного производства вызывает рост потребности в воде. Ее дефицит является одним из главных факторов, сдерживающих рост сельскохозяйственного производства. Даже в США, где огромное количество воды расходуется в промышленности, сельское хозяйство остается ее главным потребителем (41%). Согласно прогнозам, к 2025 г. около 1 млрд человек будет жить в условиях острого дефицита воды.

К настоящему времени на планете осталось 4 млрд га лесов, из которых только 1,5 млрд га — нетронутые девственные леса. При этом половина массивов исчезла с 1950 по 1990 г. В Европе первичных лесов практически не осталось. США потеряли 1/3 своих лесов и 85% первичных лесов. В Китае уничтожено 3/4 лесов.

Парниковый эффект является причиной роста средней глобальной температуры воздуха у земной поверхности. Так, в 1988 г. среднегодовая температура оказалась на 0,4 С° выше, чем в 1950—1980 гг., к 2005 г. она повысилась на 1,3 С°. Климатические изменения коснутся и России.

Анализируя процессы мирового развития необходимо выделить его региональные аспекты.

Европейский союз

К середине следующего десятилетия интеграционный процесс в ЕС, вероятно, начнет выходить из системного кризиса. Активизируются экономические реформы, возможен назревший отход от застойной квазисоциалистической модели развития. Не исключено некоторое продвижение к общей внешней политике, а вот перспектив эффективной оборонной политики Европейского союза пока не просматривается. В любом случае ближайшее десятилетие определит модель развития будущей Европы, причем сценариев может быть несколько.

В политическом отношении, несмотря на нынешние сбои в работе общеевропейских механизмов, может быть вычленен определенный «объем интеграции», эрозия которого возможна только в случае обстоятельств действительно чрезвычайного характера. К таким элементам относятся, в первую очередь, таможенный и валютный союз, а также свобода передвижения в пределах Общего рынка капиталов, услуг и рабочей силы.

По-видимому, полностью исключена перспектива распада Европейского союза или роспуска его надгосударственных институтов. Скорее всего, Европейский союз будет эволюционировать в сторону торгово-экономического (включая валютный союз) объединения с элементами политического сотрудничества между странами и группировками. При этом такие важнейшие области деятельности, как социальная политика, энергетика и оборона, останутся преимущественно на национальном уровне.

Среднегодовые темпы роста в 27 странах ЕС также останутся относительно невысокими: 2—2,3%. При неблагоприятной мировой конъюнктуре, спаде мировой торговли и дальнейшем росте цен на нефть (в среднем выше 80 долл. за баррель) темпы могут не достигнуть и 2%. В 2008—2010 гг. наиболее вероятны темпы экономического роста в диапазоне 1,9—2,2%. В 2011—2016 гг. они вырастут до 2,1—2,4%: начнут давать о себе знать результаты реформ; ожидаются новые импульсы от американской экономики, а также от экономик Китая, Индии и России; завершится период адаптации 12 новых стран — членов Евросоюза.

США

Влияние Соединенных Штатов продолжит слабеть, им грозит «постиракский синдром». Однако к концу прогнозного периода США приступят к частичному восстановлению своих международных позиций, хотя уже и не смогут претендовать на роль единственного полюса однополярного мира. *В ближайшие десятилетия Соединенные Штаты будут занимать ключевое место во внешней политике России и во многом определять не только место РФ в мировой экономической и политической системе, но и перспективы отечественной модернизации.*

В период 2008—2016 гг. США сохранят превосходство по ряду фундаментальных факторов и направлений социально-экономического и военно-политического развития. Состояние мировых потоков товаров, услуг и капитала также в значительной мере будет зависеть от деятельности американских ТНК. Вместе с тем экономика США сталкивается с серьезными вызовами и рисками: от дефицита платежного баланса и государственного бюджета до «пузырей», периодически надувающихся на различных рынках.

В военной сфере США сохранят отрыв от всех остальных государств и их группировок, как в количественном, так и в качественном отношениях. Более того, этот разрыв будет нарастать. Но политический вес этой мощи будет продолжать сокращаться. По крайней мере, в течение ближайших 4—6 лет.

В сфере экономики, несмотря на возможные кризисы, Соединенные Штаты, скорее всего, останутся наиболее развитой, динамичной и мощной страной мира. Бум американской экономики едва ли возможен — более вероятны относительно умеренные среднегодовые темпы роста на уровне 2,5—3,2%. Замедление связано с обострением мировой экономической конкуренции, а также с более медленным — по сравнению с предыдущим двадцатилетием — наращиванием расходов на НИОКР и инновационные капиталовложения.

В ближайшие несколько лет весьма вероятно определенное осложнение отношений Россия — США, обусловленных следующими объективными и субъективными факторами. Среди них: усиление взаимной критики с приближением предвыборных циклов в обеих странах; американская политика вовлечения Украины в НАТО и попытки решить проблему «непризнанных государств» в пользу Грузии и Молдовы; усиление конкуренции (в ближайшие 5—7 лет) за контроль над энергоносителями государств бывшего СССР; борьба за политическое влияние в этом регионе; растущая независимость России на международной арене и ее нежелание поддерживать многие направления американской политики (в отношении Китая, расширенного Ближнего Востока, таких стран, как Сирия, Иран, Венесуэла), конкуренция за контроль над энергетикой, внутрисистемная борьба между моделью либерально-демократического капитализма старых развитых стран, представленных в первую очередь США, и моделью молодых капиталистических стран с авторитарными или полудемократическими режимами. Россия — один из лидеров этой модели развития.

Китай и Индия

В период 2008—2013 гг. Восточная Азия продолжит движение к превращению в центр мирового экономического роста. Там проявятся «мягкие» интеграционные тенденции, которые к середине десятилетия, возможно, начнут обретать и форму институтов.

В ближайшие 10 лет в регионе продолжится формирование новой интеграционной модели, отличной от существующей в Европейском союзе. В ее основе не столько снижение таможенных тарифов и создание зоны свободной торговли (хотя движение в этом направлении продолжится и приведет к поэтапной тарифной либерализации), сколько интеграция в заведомо более открытых секторах «экономики знаний», а также финансовое взаимодействие на основе уроков, извлеченных из азиатского кризиса 1997—1998 гг.

В области безопасности упор будет сделан не на демонтаж современной военно-политической структуры Восточной Азии и не на создание «балансиров» с участием Китая. Во-первых, будут формироваться новые многосторонние региональные структуры безопасности, например на основе «шестерки» по северокорейской ядерной проблеме. Во-вторых, укрепится взаимодействие по новым и нетипичным угрозам безопасности.

Главным фактором политических и экономических перемен в регионе выступает Китай. В ближайшее десятилетие КНР сохранит высокие темпы экономического роста на уровне 9—9,5%. К 2016 г. ВВП Китая практически достигнет нынешнего уровня ВВП Японии. В то же время Китай будет сталкиваться с угрозами и рисками. В краткосрочном плане более всего уязвимы его социальная, финансовая и энергетическая сферы. В среднесрочной перспективе к ним добавляется тайваньская проблема, а в долгосрочной — экология.

Фактор Индии будет оказывать постепенно возрастающее воздействие на Восточную Азию, однако к 2016 г. Дели, упрочив позиции в Южной Азии, не сможет стать конкурентом традиционным лидерам ни в ЮВА, ни в Центральной Азии. И, соответственно, не сможет играть роль «балансира» влияния Китая и Японии на восточно-азиатском экономическом и политическом пространстве.

Попытки Индии укрепиться в Восточной Азии осложнят отношения сотрудничества и конкуренции между Индией и Китаем. Стороны будут стремиться избегать столкновений по нерешенным территориальным и политическим вопросам, ожидается рост взаимной торговли, развитие приграничного сотрудничества, взаимодействие и конкуренция в сфере энергетики, в борьбе за глобальные энергоресурсы и энергетические активы.

Ближний Восток

В ближайшие десять лет на Ближнем Востоке продолжатся дестабилизационные процессы. Будет расти популярность радикальных исламистских партий и движений. Значительный политический вес наберут военные, которые в перспективе могут стать в некоторых странах силой, противостоящей религиозным радикалам.

Отдельные страны региона к 2016 г., скорее всего, прекратят свое существование как самостоятельные политические единицы. Наиболее вероятным исходом войны в Ираке станет его расчленение на курдский север, шиитский юг и суннитский центр. На «обломках» Афганистана образуется несколько квазигосударств — пуштунское с консервативным исламистским режимом и таджикско-узбекское, патронируемое США.

В зоне арабо-израильского конфликта наиболее вероятен сценарий, при котором США отойдут от навязывания «демократических конструкций» и попытаются вернуться к политике челночной дипломатии. Возможно, что к 2016 г. США добьются на арабо-израильском направлении некоторых успехов, однако сначала новой администрации придется заняться улучшением отношения к Америке в арабском мире. *Вашингтон будет вынужден отказаться от роли «хозяина» ближневосточного региона и подключать к процессу стабилизации ООН, Евросоюз и, возможно, Россию.*

Переговорный процесс даст возможность превратить ХАМАС к началу следующего десятилетия в ФАТХ образца середины 1980-х гг., когда последняя отказалась от террористической деятельности. Хотя подобные действия не устраняют террористической угрозы полностью (найти решение вопросов статуса Иерусалима и возвращения беженцев, скорее всего, не удастся и к 2016 г.), они могут ее снизить.

В Иране, если исключить сценарий крупномасштабной войны с США, к 2016 г. клерикальный режим утратит ряд позиций, пошатнется и его монополия на власть. Возрастет роль умеренных политических деятелей, имеющих опору в бизнесе, Корпусе стражей исламской революции (КСИР) и среди народного ополчения («басиджи»).

К 2016 г. может измениться политический статус Эр-Рияда. Внутриполитическая обстановка может серьезно осложниться в связи с обострением борьбы за королевский трон. Американские усилия по политической «модернизации» Саудовской Аравии не принесут ощутимых результатов.

Основную угрозу для региональной да и международной стабильности будет представлять Пакистан. Пока хрупкий этноконфессиональный баланс поддерживается благодаря гибкому курсу президента Мушаррафа. Однако, наиболее реальным сценарием развития ситуации в Пакистане к 2016 г. является новый государственный переворот (а, возможно, и не один), окончательная потеря Исламабадом контроля над Вазиристаном и новый виток напряженности в отношениях с Индией (Дели, скорее всего, усилит поддержку сепаратистов в Белуджистане).

В экономическом плане к 2016 г. положение стран Ближнего Востока изменится мало. Они останутся сырьевым придатком развитых держав, что будет способствовать еще большей консервации там отсталых государственных систем полуфеодального толка. Шансы разорвать зависимость экономики от поставок на Запад и Дальний Восток энергоносителей имеет лишь Иран, который прилагает усилия для развития высокотехнологичных и наукоемких отраслей. Однако его будущее напрямую зависит от политического курса, который выберет его руководство.

Для России серьезной угрозой, исходящей с Ближнего Востока, станет распространение радикального ислама в регионах РФ с преимущественно мусульманским населением. Это спровоцирует очередной виток напряженности на Северном Кавказе. При наиболее неблагоприятном развитии событий Россия может оказаться мишенью для ядерного терроризма. По-прежнему острой проблемой останется наркотрафик.

Латинская Америка

Новые тенденции все более заметны и на «заднем дворе» Соединенных Штатов — в Латинской Америке. «Левый дрейф» сопровождается внешнеполитической активизацией латиноамериканских государств после продолжительного затишья в 1990-е годы. США пожинают плоды своего невнимания к региону на предыдущем этапе, а Европейский союз, напротив, постепенно укрепляет свои позиции. *Новая ситуация при всей противоречивости ее последствий дает немалые шансы для укрепления позиций России на латиноамериканском направлении.*

«Левый дрейф» в течение предстоящего десятилетия, скорее всего, продолжится, хотя в некоторых случаях возможен откат. Продолжительность левой волны будет больше зависеть от демонстрационного эффекта Бразилии, нежели Венесуэлы. Нестабильность в наибольшей степени угрожает Андскому поясу (Боливия, Перу, Эквадор, Колумбия), в наименьшей — странам Южного конуса. В большинстве стран сохранится демократическая система, однако необходимость ре-

шения перераспределительных задач может в ряде случаев толкать к авторитарным элементам. Учитывая переломный характер ситуации в регионе, прогноз в области экономики затруднен высокой степенью неопределенности. Вместе с тем в период до 2016 г. весьма вероятно: сохранение веса региона в мировом ВВП на уровне 7—8% и в мировом населении на уровне 8—9%; продолжение тенденции к экономической дифференциации региона, включая рост потенциала Бразилии, Мексики, Чили и Аргентины с их отрывом от остальных государств; перспективы Венесуэлы будут зависеть от конъюнктуры нефтяного рынка; технологическое обновление и формирование элементов «экономики знаний» будет носить преимущественно очаговый характер и в наибольшей мере проявляться в Бразилии, Мексике, Аргентине и Чили.

В 2008—2016 гг. продолжится геополитическая конкуренция США и Евросоюза за влияние в Латинской Америке, которая стала заметной еще в 1990-е годы. К прежним «игрокам» добавляется КНР, а к концу прогнозируемого периода заметно возрастет роль Бразилии как регионального центра силы.

В области международно-политических отношений наиболее болезненным будет кубинский вопрос, особенно в случае неадекватных действий Вашингтона. В случае опасности полного прекращения поставок венесуэльской и другой латиноамериканской нефти на американский рынок, а также успеха проекта по созданию региональной оппозиции Соединенным Штатам, Вашингтон может пойти на более решительные меры по смене режима в Венесуэле.

Перспектива взаимодействия России с латиноамериканскими государствами в предстоящий десятилетний период будет определяться: выходом ведущих стран региона из периферийной зоны мировой экономики и политики; необходимостью диверсифицировать международные политические и экономические отношения РФ; ростом интереса российских корпораций к инвестиционной деятельности за рубежом; значительным сходством объективно обусловленных позиций по ключевым вопросам мирового развития; заинтересованностью латиноамериканских государств в доступе на российский рынок и в возможной активной роли РФ на международной арене в качестве альтернативного центра силы и влияния.

В области экономических отношений России со странами Латинской Америки сохранение существующих тенденций позволяет говорить о выходе торгового оборота на уровень 20—25 млрд. долл. к 2016 г. Наибольшие шансы РФ сохранит в поставках энергетического оборудования. В рамках военно-технического сотрудничества поставки вертолетной техники, артиллерийского и зенитного вооружения, аппаратуры радиоэлектронного наблюдения могут стать важным и относительно стабильным компонентом российского экспорта в регион.

Постсоветское пространство

На значительной части постсоветского пространства (ПСП) сохранятся тенденции к размежеванию. Реальные интеграционные процессы возможны только в рамках Евразийского экономического сообщества. Остальные бывшие советс-

кие республики будут все больше тяготеть к внешним центрам силы. Тем не менее, в интересах России настаивать на либерализации экономических связей на ПСП, что обеспечит ее естественное экономическое лидерство. *Обостряется дискуссия на тему, является ли постсоветское пространство главным внешнеполитическим и внешнеэкономическим приоритетом Москвы. Весьма вероятно, что Москва официально признает очевидное: ПСП становится все менее важным приоритетом внешней политики России.*

Состояние стран региона в период до 2016 г. во многом будет зависеть от сценариев развития отношений России с Евросоюзом, США и Китаем, а также от степени привлекательности соперничающих пока в регионе моделей развития. *СНГ, скорее всего, не сохранится в нынешнем виде.* Выживут, однако, консультативные структуры, а также жизнеспособные органы, наделенные функциями координации национальных систем управления воздушным, железнодорожным, возможно морским транспортом. Не исключено появление структур, связанных с координацией национальных трубопроводных систем. Останется интерес ряда стран СНГ к взаимной защите воздушного пространства. При этом постсоветские государства остаются весьма чуткими ко всем центрам силы и в своей ориентации абсолютно безыдейны, и в случае резкого экономического усиления России и при ее готовности «платить» *тенденции размежевания могут быстро смениться тенденциями сближения. Интеграции в современном европейском понимании этого термина не предвидится.*

Элиты государств *европейской части постсоветского пространства* продолжат попытки стать членами ЕС и НАТО. Запад будет активно поддерживать усилия их элит по противодействию российской экономической экспансии, использовать информационные и иные ресурсы против попыток Москвы укрепить свое влияние в Белоруссии и Украине. Однако их вступление в эти институты, особенно в ЕС, не гарантировано.

Украина сохранится в нынешних границах, оставаясь политически рыхлым государством с неустойчивым конституционным строем. Страна будет погружена во внутренние проблемы, интерес к ней со стороны Евросоюза увеличиваться не будет. Не исключено, что итогом жесткой политической борьбы с участием внешних сил станет вступление Украины в НАТО. Однако это не только не избавит страну от угрозы вялотекущих конфликтов на ее территории, но и *создаст дугу нестабильности и конфликтов вдоль границы с Россией.*

Если Москва пойдет на принятие ряда политических и экономических мер в отношении Минска, то *Белоруссия может стать лояльным России транзитным коридором, форпостом российской экономической экспансии в Польшу и Балтию, примером энергетической интеграции на постсоветском пространстве.*

Есть вероятность, что Молдавия вступит в группу распадающихся государств, превращаясь в объект конфликта по разделу «наследства» между Украиной и Румынией.

Закавказье, несмотря на массированное содействие США и участие ЕС, так и не станет полноценным энергокоридором, который соединил бы Каспийский регион и Центральную Азию с западными потребителями.

Лидером трансформации региона Центральной Азии останется Казахстан, где продолжится политическая модернизация с целью закрепить власть в руках тщательно отсортированного политического класса. На развитие Казахстана может негативно повлиять возможная политическая дестабилизация Узбекистана, Киргизии и Таджикистана.

* * *

Итак, мир вокруг России к 2016 г. будет противоречив, неустойчив и податлив для влияния. В таких условиях современное суверенное государство может и должно стремиться к тому, чтобы обеспечить себе максимальную свободу действий. Точная политика даже при ограниченности ресурсов способна сделать очень много для успеха страны и ее граждан.

1.2. Экономика России в контексте будущих достижений науки и техники

Влияние научно-технических достижений на развитие человечества в целом и на его экономику в частности неуклонно возрастает. Особенно выпукло это видно из истории XX века. Электричество, радио, телефон, телевидение, атомная энергия, авиация, компьютеры, список можно продолжать дальше, коренным образом изменили жизнь человека. При этом следует заметить, что сам человек в своей сущности не стал другим.

Оснований полагать, что научно-технический прогресс замедлится в XXI веке, нет. Стало быть, если рассматривать экономику России в контексте будущих достижений науки и техники, то следует исходить из того, что сектор, производящий новые знания и превращающий их в продукты потребления человека, не показывает признаков стагнации, а тем более сокращения. Его мощности растут опережающим темпом. Всё большая доля людей занята трудом, в котором творческая компонента занимает заметное место.

Люди инициативные, энергичные, с творческой жилкой, получают всё большее преимущество на рынках труда. Правда, здесь следует заметить важное обстоятельство, относящееся к нынешнему периоду первой четверти XXI века. Общественная роль учёных, в том числе авторов великих открытий, заметно снизилась по сравнению с их ролью в XX веке. На первое место вышли не первооткрыватели, а создатели новых технологий, востребованных людьми. Эйнштейны уступили место Биллам Гейтсам.

Возможно, что это лишь исторический виток, поскольку всё развивается по спирали. Но для живущих в данный исторический период из этого факта вытекают чрезвычайно важные вещи. Институты экономики, базирующейся на знаниях, существенно отличаются от традиционных институтов, которые были ответ-

ственны за создание знаний и их использование в ещё недалеком прошлом. *Россия пока отстает в строительстве этих новых институтов экономики знаний и не отвечает в этом плане ни на один из глобальных вызовов времени, связанных с развитием мировой науки. Нужно немедленно принимать самые срочные меры, чтобы преодолеть это отставание.* Следует поставить в качестве национальной задачи выйти в ближайшие годы на самые передовые позиции в этой сфере, страна должна удерживаться на передовых рубежах хотя бы нескольких «мэйнстримных», главных направлений научно-технических изысканий, а на других направлениях иметь специалистов мирового уровня, на равных работающих в международных «командах». Конкретно имеется в виду следующее.

Основными производителями фундаментальных знаний в России должны стать университеты мирового уровня. Таких университетов по определению может быть сравнительно немного. В нашей стране этот процесс начат и государству необходимо всемерно его поддержать. Важнейшую роль в этом должна сыграть Российская академия наук. При этом университетам надо предоставлять максимальную свободу. Мировой уровень означает, в частности, что в университетах достаточно регулярно работают профессора из других стран, ведутся совместные проекты, налажен регулярный обмен студентами и тому подобное. Университет является членом мирового сообщества, даже можно сказать, братства. Работники университетов, особенно профессора, должны ощущать себя членами мирового сообщества, как по своему статусу, так и по уровню оплаты труда и прочим жизненным условиям. В мировом университетском братстве отсутствует такое явление, как «утечка мозгов». Там скорее имеет место естественная конкуренция. Что касается Российской академии наук, то она в основе своей должна постепенно преобразоваться в такой университет мирового уровня.

Крупнейшие российские корпорации должны нести прямую ответственность за возрождение и быстрое развитие прикладной науки, а также сектора и рынка инноваций. Представляется наиболее целесообразным принять специальный закон, устанавливающий конкуренцию между крупнейшими компаниями за право иметь разного рода льготы по развитию прикладной науки и инновационной деятельности. Эти же компании обязаны создавать у себя корпоративные университеты (и колледжи). Возможно, что так называемые национальные лаборатории также должны быть внутри указанных компаний. Развитие сектора инновационных услуг должно стать приоритетным. Сюда входят: консультационные компании, юридические фирмы, посреднические фирмы между создателями и потребителями знаний, фирмы инновационных брокеров. Консультационный бизнес бурно развивается во всем мире. *Вероятно, в России нужен первоначальный толчок государства, чтобы дело пошло.*

Генеральное направление развития научных дисциплин на перспективу — это не столько формирование новых потребительских ценностей, сколько замещение традиционных технологий в жизненно важных отраслях экономики, что многократно сложнее, на менее ресурсочувствительные технологии, называемые сейчас инновационными. Ключевое место здесь занимали и будут занимать во все

большем объеме энергетические технологии, которые, конечно, будут интегрировать в себя все «модные» технологии в различных областях знаний.

Однако разговоры о российской науке могут оказаться воспоминанием о прошлом, если не будут найдены механизмы привлечения в науку молодых людей. До 80—90% молодых специалистов из лучших вузов страны (МФТИ, МГУ, МИФИ, МВТУ, МАИ и т. д.) оседают в банках или «фирмочках» малозначимых для научно-технического прогресса страны. Зарплата молодых специалистов в НИИ как минимум на порядок ниже той, которую они способны заработать в коммерческих структурах, не имеющих отношения к главным направлениям развития науки и техники. Современная демография научных институтов говорит скорее о прошлом нашей науки, чем о ее будущем.

При формировании государственной научной политики, без которой невозможна формулировка и государственной экономической политики, следует исходить из мировых вызовов, вытекающих из развития мировой науки. Назовем их.

В отличие от минувшего XX столетия в нынешнем веке изменения, вытекающие из развития науки, скорее всего коснутся и самого человека. В прогнозах следует исходить из того, что генетический код человека расшифрован, аппараты для инвалидов, в том числе заменяющие слух и зрение, выйдут на новый уровень, разовьется мировая сеть быстрой доставки органов для пересадки, техника клонирования неизбежно приведет к большим неожиданностям в применениях — «дети из пробирок» станут обычным явлением, автоматические переводчики с одного языка на другой достигнут такого уровня, что отпадет надобность в переводчиках-людях, влияние фармацевтической промышленности и ее продукции на повседневную жизнь станет во много раз сильней, усилится влияние генетически измененной пищи.

Последствия от этого далеко не полного перечня научных достижений состоят в следующем. В предыдущие века, в том числе в XX веке, расслоение населения на бедных и богатых приводило к разному образу жизни, разному культурному уровню, степени образованности, степени доступности к мировым ценностям и пр., но сами люди, как члены человеческой популяции, оставались идентичными. Процесс перемешивания хотя и был затруднен, но был вполне возможен.

Теперь же у человека появляется возможность изменить свои природные свойства. Можно вмешаться в свою генетическую природу, по-другому устроить свои рецепторы, предоставляющие информацию об окружающем мире. Продолжительность жизни будет зависеть от толщины кошелька. Возможно изменение самого языка общения. Но всё это может привести к тому, что человеческая популяция разделится на две непересекающиеся ветви. Ясно, что этот вызов нуждается в серьёзном осмыслении не только на уровне научно-фантастических романов. *И в первую очередь надо думать о принципиальном усилении международного права в этой сфере.* Ибо законы свободного рынка толкают именно к разделению человечества.

Для России принципиально важно быть на передовых рубежах хотя бы по нескольким из перечисленных направлений. А на других иметь специалистов мирово-

го уровня, которые работали бы на равноправных условиях в международных командах.

Вызовом является и само информационное общество, в которое мир уже частично вступил. *Когда говорят о глобализации, то имеют в виду в первую очередь информационные и коммуникационные технологии (ИКТ).* И вроде бы России здесь не надо особо беспокоиться. Российские программисты и специалисты по информатике имеют неплохую репутацию в мире. Информационно-коммуникационный сектор последние годы растет опережающими темпами. То есть мы догоняем передовые страны в использовании ИКТ.

Вызов, однако, состоит не во всеобщности использования ИКТ, а в изменении устройства самого общества. Как уже отмечалось выше, разрыв между непосредственным познанием мира через органы чувств, доминировавшим на протяжении всей истории человечества, и познанием через искусственные датчики, теперь резко возрастет. Быстро растущий информационный барьер между реальностью и её восприятием людьми привёл к появлению новых выражений, лозунгов, новых понятий и технологий манипулирования общественным сознанием. Например, «кто владеет информацией, тот правит миром», «информационные войны», «захват умов, а не территории», «идеологическая диверсия» и тому подобное.

В принципе, потенциально информационно-коммуникационный сектор — это наше конкурентное преимущество. Но чтобы его реализовать на практике, *нужно создать один-два мировых бренда в этой сфере. И сделать это можно только при непосредственном участии государства.* Идеально было бы выработать и осуществить такой проект, который играл бы объединяющую роль для отечественной промышленности и экономики в целом.

И ещё об одном важном свойстве нового информационного общества. В нем, *по-видимому, отделение власти от народа будет заметно уменьшаться.* Мечта либералов, рафинированных демократов, диссидентов вроде бы реализуется. Развитая технология «электронного правительства» позволяет сделать решения властей максимально открытыми, отделить чиновника от непосредственного общения с населением, ввести тотальное электронное голосование, электронное (тем самым немедленное) получение мнения населения по любым вопросам. *Однако индивидуальной свободы в таком обществе отнюдь не прибавится. Все, включая «большого брата», будут знать всё обо всех.* Любое высказанное мнение остается в коллективной памяти и, соответственно, проанализировано. *Как эффективно управлять таким обществом, неизвестно, пока проблема не исследована.* Сакральная власть была по своему эффективной. Здесь же от сакральности не остаётся ничего.

Таким образом, в понятии информационного общества остаётся много загадок. В том числе вопрос об устойчивости такого общества. Достаточно вспомнить о случавшихся катастрофах глобальной финансовой системы или о сбоях в глобальных электрических сетях.

Третий вызов связан с нарастающим исчерпанием природных энергетических ресурсов. Уже сейчас ведущие страны мира и крупнейшие корпорации вклады-

вают миллиарды долларов в разработку новых технологий получения энергии. Судя по имеющимся данным, *Россия имеет неплохие заделы в таких перспективных областях, как атомная и водородная энергетика и получение энергии из углекислого газа*. Однако здесь для России на ближайшие десятилетия главная задача состоит в изменении менталитета народа: люди должны научиться относиться к энергии как к дорогому продукту, который надо экономить. Тогда легко внедрятся энергосберегающие технологии, появятся «интеллектуальные дома» и тому подобное. Отставать от других стран по эффективности энергопотребления в теперешнее время и расточительно, и вредно для имиджа России как крупной энергетической державы.

Наконец, четвёртый вызов, быть может, самый важный, но мало кем осознаваемый, в отличие от первых трёх, *состоит в отсутствии адекватной теории развития человеческого общества, в отсутствии прогнозного инструментария*. Видимо, ещё не пришло осознание того, что *без такого инструментария человечество может по своей вине быть ввергнутым в катастрофы более драматичные, чем мировые войны минувшего века*.

Парадоксально, но частные компании тратят немалые деньги на разработку сценарных прогнозов своего развития, понимая, что в конкурентной борьбе это настоятельная необходимость. Государства же на такого рода исследования тратят в процентном отношении намного меньше. Известные из открытых источников международные проекты по моделированию общества и прогнозному инструментарию обходятся им в мизерные для задач такого масштаба деньги. Это миллионы долларов, а следует тратить миллиарды. Международные проекты, такие как полёты на другие планеты или, скажем, проект ИТЭР по созданию термоядерного реактора, стоят десятки миллиардов долларов, несмотря на большие риски и не такое уж принципиальное значение для будущего человечества. Но разве не менее важно знать, куда эволюционирует общество потребления, пределы которого видны уже невооруженным глазом?

Банальное, но абсолютно правильное утверждение, что главный движитель экономического развития человечества — это спрос, приобретающий в эпоху экономики знаний новые черты. Если при классическом рыночном хозяйстве спрос определяется в основном массовым поведением потребителей при относительно слабом регулировании государства, то в новых условиях это уже не так. В потребительской корзине всё большую долю занимают так называемые неосязаемые товары — услуги: культурные, интеллектуальные, образовательные, медицинские, консультационные. Потребитель всё большую часть своего бюджета отдает на покупку этих товаров. Но именно в них заложена мотивационная, целевая, смысловая, идеологическая составляющая. Поэтому у общества и его институтов, главный среди которых государство, появляется больше возможностей регулировать спрос в соответствии с целевыми установками общества.

Здесь особое значение приобретает наука об обществе. К чему человеческое общество стремится, вопрос уже не риторический, и не философский, и не акаде-

мический. *Некоторые базисные принципы должны быть определены и зафиксированы, в том числе в международных декларациях и международном праве.*

Возьмем в качестве базового примера так называемые общечеловеческие ценности или, по другой терминологии, универсальные человеческие ценности. Никто не оспаривает выдающегося вклада Декларации независимости США 1796 г., базирующейся на представлениях великих французских и английских мыслителей, а также декларации ООН 1948 г. В этих документах чётко и ясно сказано, что все люди равны в смысле, разъясняемом там же. Эти декларации можно поставить в один ряд с Нагорной проповедью и другими великими текстами разных религий, а также с исходными законодательными актами о неприкосновенности личности: Habeas corpus act, принятым английским парламентом в 1672 г., и нашим малоизвестным «Судебником» 1550 г. Ивана Грозного.

Таким образом, вроде бы ясно, что высшей ценностью является сама человеческая жизнь. Имеются методики подсчёта стоимости человеческой жизни, в основном использующие экономический подход: сколько надо дополнительно вложить в здравоохранение, чтобы сохранить на одну жизнь больше. Но удивительно другое. Статистика смертей от насильственных действий, в частности региональных конфликтов, войн, всячески замалчивается. Нетрудно подсчитать, сколько людей погибло, скажем, в Ираке в результате последней войны. Если стать на формальную точку зрения, то это цена за информацию о том, что у С. Хусейна не было оружия массового уничтожения. Таких вопросов о базовых ценностях человечества в современную эпоху накопилось немало. И в первую очередь наука об обществе должна предложить на них ответы. Кстати, *от нее же, по-видимому, должны исходить предложения о совершенствовании мирового порядка*. Пока что здесь полностью доминирует действующая международная практика.

Не определившись с фундаментальными ценностями, трудно правильно влиять на спрос, трудно им управлять. Взять, например, движение «Устойчивое развитие», поддерживаемое сторонниками «Нулевого роста», зелёными и многими относительно мелкими движениями, связанными с охраной природы и ограничениями потребления. По существу это движение носит алармистский характер. Они «звонят в колокол», призывая к сдержанности в потреблении, осуждают потребительские ценности развитых стран, клеймят роскошь как символ успешности. Но не предлагают реальную альтернативу. Вопрос о том, к чему люди будут стремиться, если отобрать у них цели, базирующиеся на материальных ценностях, остается открытым.

Если мыслить в самых общих терминах, то, вроде бы, проблемы нет. Надо осуществить поворот от потребления и, стало быть, от производства материальных ценностей к потреблению нематериальных. Последние не требуют такого количества природных ресурсов, сколько приходится тратить на производство материальных ценностей и на их дальнейшее обслуживание. Символы успешности, символы богатства должны стать нематериальными. Однако неясно, как человечество в результате естественного эволюционного процесса придёт к таким нематериальным ценностям. Причём именно нормальным естественным путём, а не на-

сильственным с установлением некоего тоталитарного режима, где будет не до материальных символов роскоши.

Приходится констатировать, что эта проблема существует, она принципиально важна для дальнейшего выживания человечества и чрезвычайно мало изучена. Есть лишь постановка проблемы и довольно пространные философские и религиозные рассуждения на эту тему. Что же касается научных исследований с проведением опросов, анализом различных культур, социальным моделированием, прогнозами и прочим арсеналом науки, то их нет.

Следовательно, нужен масштабный проект с участием российских ученых, в котором были бы задействованы представители различных наук, культур, религий, влиятельные политические и общественные деятели. В противном случае можно пропустить момент, после которого трудно будет осуществить поворот в правильном направлении. Например, есть опасность, что расслоение человечества на «технологическую» и «натуральную» ветви дойдет до «точки невозврата»: уже сегодня около трех миллиардов живущих на планете людей ни разу не пользовались телефоном.

1.3. Эволюция функций государства и Россия

Со времени своего зарождения государство, как известно, обеспечивало главным образом внутреннюю безопасность и защиту от внешних врагов. Оно осуществляло налогообложение с целью перераспределения ресурсов в интересах безопасности, обороны и государственного управления и, кроме того, занималось развитием экономической инфраструктуры (дороги, каналы, мосты и т. п.). Традиционные функции доминировали в государственных расходах вплоть до конца XIX века. При этом государство было «компактным», его доля в ВВП не превышала 10—15% за исключением периодов войн, когда государственные расходы и налоги многократно увеличивались. Однако оно оставалось в основном военно-бюрократическим институтом, выполнявшим обязанности «ночного сторожа».

В XX столетии функции государства существенно изменились. Это было связано с процессом политической демократизации, постепенным предоставлением избирательных прав всем гражданам страны. Были отменены или модифицированы избирательные цензы, прежде всего имущественный. Вместе с тем произошел практически повсеместный переход к прогрессивному налогообложению. На первый план в деятельности государства вышли современные функции — социальное обеспечение, образование, здравоохранение. Таким образом, в развитых странах была создана «социальная страховочная сеть». В государственных расходах главенствующую роль стали играть инвестиции в человеческий капитал, развитие человеческого потенциала. В результате значительно вырос образовательный уровень и продолжительность жизни населения.

На протяжении XX века доля государства в передовых странах выросла в несколько раз и стала достигать 40—50% ВВП. Этот рост происходил главным образом за счет социальных трансфертов, доля которых стала достигать 25—30% ВВП. Этому способствовало и соревнование двух социально-экономических систем. Реагируя на вызов со стороны СССР, развитые страны Запада сформировали социальное государство. Показательно, что наиболее высокими темпами социальные расходы развитых государств росли в разгар «холодной войны» — несмотря на гонку вооружений. Советский Союз смог добиться паритета с Западом в военной сфере, но оказался неконкурентоспособным в социальной сфере.

В результате к началу XXI столетия в экономике развитых демократических стран сложился мощный общественный (государственный) сектор. В 1990-е годы государственные расходы в большинстве стран ОЭСР сократились на 2—3% ВВП. Однако это сокращение практически не затронуло современные функции государства, а было связано с уменьшением военных бюджетов после окончания «холодной войны». Кроме того, была осуществлена приватизация некоторых отраслей экономики, ранее находившихся под прямым государственным контролем. В начале нынешнего десятилетия в ряде стран государственный бюджет вновь несколько увеличился.

В целом сегодня в странах ОЭСР прямая роль государства в экономическом производстве обычно невелика. Бюджетные расходы на экономическую инфраструктуру не превышают 3—4% ВВП и имеют тенденцию к понижению. Главной в экономической деятельности развитого государства является сфера услуг — традиционных и современных.

Традиционные функции государства в большинстве передовых стран поглощают сегодня не больше 3—4% ВВП. Это примерно в два раза меньше, чем в период «холодной войны». При этом в большинстве европейских государств расходы на оборону не превышают 2% ВВП, а в Японии — 1% ВВП. Исключение составляют США, где военные расходы при администрации Дж. Буша-младшего выросли до 4,2% ВВП, причем около 1% ВВП поглощают расходы на войну в Ираке и Афганистане. Выше уровень военных расходов только у стран, находящихся в состоянии постоянной готовности к войне (Израиль, Южная Корея, Турция, Греция). Расходы на обеспечение внутренней безопасности обычно составляют 1—2% ВВП и в значительной степени оплачиваются за счет региональных и местных органов власти, а не центрального правительства.

Современные функции государства в развитых демократических странах составляют 20—30% ВВП. В целом расходы на них превышают расходы на традиционные функции в 5—10 раз. В этом и выражается сущность социального государства, приоритетом которого является развитие человека и общества, а не государственное потребление.

На первом месте в бюджете большинства развитых государств находятся расходы на социальное обеспечение. Отметим, что в США и ряде других стран социальное обеспечение именуется «социальной безопасностью» (Social Security), что отражает изменившееся понимание самого понятия «безопасность». Современ-

ное понимание этого термина включает сегодня широкий круг проблем, связанных с выживанием и развитием человека и общества, и не ограничивается узким традиционным представлением о том, что инструментами обеспечения безопасности являются сугубо армия и полиция.

Еще со времен Аристотеля сложилось понимание взаимосвязи между государством и социальной справедливостью. Система социального обеспечения в развитых демократических странах способствовала резкому сокращению бедности и формированию так называемого среднего класса, в состав которого ныне входит подавляющее большинство населения. Это гарантирует внутриполитическую стабильность общества, сводит к минимуму угрозу радикальных социально-политических конфликтов, революций и гражданских войн.

Социальное обеспечение включает широкий набор социальных трансфертов, в том числе пособие по безработице, пенсии по возрасту, детские пособия, а также помощь лицам, рыночный доход которых ниже официально установленного прожиточного уровня. Прямые государственные расходы на эти цели во многих развитых странах превышают 15% ВВП.

Сам по себе рынок создает колоссальное социальное неравенство, что, в частности, фиксируется с помощью такого показателя, как индекс Джини. В развитых демократических государствах с помощью прогрессивного налогообложения и социальных трансфертов индекс Джини сокращается в полтора-два раза. Социальное неравенство сохраняется, но его острота оказывается радикально сглаженной. Благодаря этому классовые конфликты, характерные для XIX и первой половины XX веков, ушли в историю.

Сегодня многие страны ОЭСР сталкиваются с перспективой обострения демографической ситуации в результате старения населения. Это потребует дальнейшего роста пенсионных расходов. Предложения о приватизации социального обеспечения большой поддержкой не пользуются. Можно полагать, что в результате доля государственных расходов на социальное обеспечение в ВВП большинства развитых стран будет возрастать.

Другой важной статьей государственного бюджета стали расходы на образование. Первоначально государство гарантировало доступ к начальному образованию, во второй половине прошлого столетия стало обязательным среднее образование, а на рубеже XX—XXI веков нормой становится высшее образование. В некоторых странах высшее образование сегодня получает 70—80% молодежи, при этом государство берет на себя основную часть расходов либо предоставляет льготные кредиты на обучение в высших учебных заведениях.

В общей сложности государственные расходы на образование в развитых странах достигают 7—8% ВВП. Такой высокий уровень затрат на эти цели также связан с представлением о социальной справедливости, которая трактуется как равенство возможностей, а не как равенство результатов («уравниловка»). Вместе с тем в последние годы дальнейший рост расходов на образование в большинстве стран ОЭСР прекратился. Видимо, это в определенной степени связано с демографическими причинами, в частности с уменьшением удельного веса молодежи в населении.

Государственные расходы на здравоохранение также составляют 7—8% ВВП и в ряде развитых стран продолжают расти. Данное направление деятельности социального государства, видимо, может расширяться и дальше. Этому способствует инфляция цен на медицинские услуги, оборудование и лекарства. Но, пожалуй, наиболее важный фактор — рост продолжительности жизни населения, что ведет к увеличению нагрузки на систему здравоохранения.

К современным функциям государства нередко относят и бюджетную поддержку науки. Это объясняется тем, что расходы на образование и науку являются ключевыми факторами формирования общества, основанного на знаниях. На государственную поддержку науки в развитых странах тратится примерно 1—1,5% ВВП. При этом на гражданские НИОКР в большинстве стран ОЭСР расходуется более 80% государственного финансирования науки. Только в США примерно половина федеральных расходов на НИОКР направляется в военную сферу.

В целом представляется возможным сделать вывод о том, что в обозримом будущем сложившееся ныне соотношение между традиционными и современными функциями государства, вероятно, подвергнется лишь незначительным изменениям, которые, скорее всего, будут объясняться демографическими причинами.

Высокий уровень государственных расходов имеет и негативные стороны. В частности, большинство стран ОЭСР постоянно сводят бюджет с дефицитом, достигающим 3—4% ВВП. Это означает высокий уровень расходов на обслуживание государственного долга. Несмотря на призывы к отказу от дефицитного финансирования, во многих развитых странах наблюдается тенденция к росту государственного долга. Это ставит объективные пределы дальнейшего наращивания бюджетных расходов.

Модели современных социальных государств

Рассмотренные выше общие закономерности бюджетных функций в современных развитых демократических странах не следует трактовать как наличие одной единственной модели социального государства. Исторические особенности развития каждой страны исключают единообразие подходов к реализации задач социального государства.

Анализ сложившейся в странах ОЭСР ситуации позволяет говорить о нескольких моделях современного социального государства.

Скандинавская (социал-демократическая) модель. Наибольшее развитие современные функции государства получили в скандинавских странах. Для них характерна устойчивость демократических традиций, зрелость гражданского общества, чрезвычайно высокая степень общественного консенсуса. На протяжении многих лет у власти в этих странах находились социал-демократические партии. В результате в скандинавских странах социальное государство получило наибольшее развитие. В скандинавской модели наиболее высок уровень государ-

ственных расходов в целом, а доля расходов на социальные функции превышает 30% ВВП.

Механизм государственного перераспределения в скандинавской модели характеризуется высоким налоговым бременем. При этом подоходные налоги дополняются самыми высокими в мире косвенными налогами (налоги на потребление). Тем не менее для скандинавской модели характерно лидерство по таким показателям, как индекс человеческого развития и индекс Джини.

Западноевропейская (христианско-демократическая) модель. В большинстве стран Западной Европы, включая Францию и Германию, также сложилось зрелое социальное государство. Однако по некоторым параметрам западноевропейская модель отстает от скандинавской. В определенной степени это, по мнению ряда исследователей, объясняется влиянием католической церкви, а также партий христианско-демократической ориентации, которые успешно конкурируют с социал-демократами в борьбе за власть.

Южноевропейская (поставторитарная) модель. В странах Южной Европы социальное государство начало формироваться с опозданием. Фашистский режим в Италии, авторитарные диктатуры в Испании, Португалии и Греции стали причиной позднего старта в формировании современных функций государства. В результате и на нынешнем этапе размер государственных расходов, особенно социальных, в южноевропейской модели существенно отстает от скандинавской и западноевропейской моделей, однако этот разрыв постепенно сокращается.

Восточноевропейская (постсоциалистическая) модель. К южноевропейской близка восточноевропейская модель социального государства. Несмотря на радикальное изменение экономического и политического строя, в бывших социалистических странах Восточной Европы не была разрушена система социального обеспечения, образования и здравоохранения. Этому способствовало и наличие в ряде восточноевропейских государств влиятельных социал-демократических партий.

Англо-саксонская (американская) модель. К этой модели относятся США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, а в последние годы — Ирландия. Великобритания по многим параметрам соответствует скорее западноевропейской, чем англо-саксонской модели социального государства.

Для англо-саксонской модели характерен относительно низкий уровень государственных расходов — примерно 35% ВВП. Доля современных функций в государственном бюджете значительно отстает от любой из европейских моделей. Наиболее заметно это проявляется в сфере образования. Вместе с тем особенностью англо-саксонской модели, прежде всего США, является относительно высокий уровень расходов на традиционные функции. Тем не менее даже в американском федеральном бюджете более 62% расходов приходится на «человеческие ресурсы».

Наиболее важной отличительной чертой американской модели является специфика использования налоговой политики для производства общественных благ. Государственные доходы формируются в основном за счет прямых (подоходных) налогов, а косвенные налоги (на потребление) используются крайне слабо. Вме-

сте с тем налоговые льготы активно применяются для стимулирования социальных расходов частного сектора. Таким способом американское государство не прямо, а косвенно обеспечивает частные социальные расходы в размере примерно 8% ВВП (в европейских странах частные социальные расходы не превышают 1—1,5% ВВП). В США такая практика государственного перераспределения средств, минуя бюджет, именуется «налоговыми расходами».

Восточноазиатская модель. К этой модели можно отнести, в частности, Японию и Южную Корею, а также Тайвань, Гонконг и Сингапур. Для этих стран, которые лишь в последние десятилетия вошли в число развитых демократических государств (с оговорками), характерен низкий уровень государственных расходов по сравнению со странами Запада. Прежде всего это выражается в неразвитости современных функций государства. В соответствии с конфуцианскими традициями основную тяжесть расходов на обеспечение детей и престарелых, образование и медицину несет патриархальная семья. Для восточноазиатской модели характерны низкий уровень развития гражданского общества и слабость демократических политических институтов.

Только в Японии наблюдается устойчивая тенденция к росту доли расходов на современные функции в ВВП, а по ряду параметров Япония близка к англо-саксонской модели социального государства. В других же восточноазиатских странах социальное государство фактически отсутствует.

Сказанное относится и к Китаю. Доля государственных расходов в ВВП КНР крайне невелика, а система государственного социального обеспечения, образования и здравоохранения развита слабо.

Отсутствует или находится в зачаточном состоянии социальное государство в Индии, Бразилии, Мексике и подавляющем большинстве других развивающихся стран. Индекс человеческого развития в этих государствах все еще чрезвычайно низок, а индекс Джини — крайне высок.

Таким образом, анализ эволюции функций государства в XX веке позволяет сделать вывод о том, что развитие демократии, высокий уровень экономического развития и активная социальная роль государства тесно связаны между собой. Только формирование социального государства, главными приоритетами которого являются современные функции (социальное обеспечение, образование, здравоохранение), позволяет сохранить социально-политическую стабильность в стране и претендовать на передовые позиции в мире.

Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что в сегодняшнем мире существуют различные модели социального государства, которые отличаются по способам налогообложения и распределения бюджетных ресурсов. На одном полюсе — скандинавская модель с чрезвычайно высоким уровнем прямого и косвенного налогообложения и бюджетных социальных трансфертов. На другом — американская модель с ее относительно низким уровнем налогового бремени, но успешным применением налоговых рычагов для стимулирования частных социальных расходов. Исследования, проведенные в последние годы рядом ученых-экономистов, позволили определить «чистые социальные расходы» (с учетом как подоходных

налогов на социальные трансферты, так и «налоговых расходов»), которые оказались достаточно близкими в различных моделях социального государства — примерно 25% ВВП.

Выбор для России: социальная модель государства

На основании мирового опыта представляется логичным сделать вывод о том, что возрождение России в качестве одного из центров силы на международной арене возможно только при условии формирования в нашей стране социального государства, успешно выполняющего современные функции.

Восточноазиатская модель не может быть приемлемой для нашего государства в силу исторического опыта России за последние столетия, огромного человеческого и природного потенциала нашей страны, интересов обеспечения достойного места Российской Федерации в системе международных отношений. Восточноазиатская модель государства — это отступление назад на давно уже пройденную ступень нашего развития, что чревато не только утратой конкурентных преимуществ нашей страны, но и дестабилизацией общественно-политической ситуации.

Наиболее близка социально-экономическим задачам, которые стоят перед сегодняшней Россией, восточноевропейская модель социального государства, хотя ни одно из государств этого региона нельзя брать за образец для копирования. Думается, что российская модель социального государства, напоминая в чем-то восточноевропейскую, может заимствовать отдельные элементы других, более развитых моделей — как европейских, так и англо-саксонской.

Необходимо подчеркнуть, что провозглашенные президентом В. В. Путиным социально-экономические приоритеты стратегического развития России связаны именно с современными функциями государства. К сожалению, эти приоритеты не получили реального закрепления в государственной бюджетной и налоговой политике.

В 1990-е годы в Российской Федерации произошел фактический «провал государства». На протяжении нескольких лет государство было банкротом, расходы которого в полтора-два раза превышали доходы. Причинами этого были, с одной стороны, последствия развала Советского Союза, а с другой — грубейшие просчеты при проведении рыночных реформ. Логическим результатом этого стал дефолт российского правительства в августе 1998 г.

В последующие годы социально-экономическая ситуация изменилась. Это было связано с благоприятной конъюнктурой на мировом рынке, а также с эффектом импортозамещения из-за многократного падения курса рубля. В результате начали складываться условия для обеспечения устойчивого экономического роста российской экономики.

Вместе с тем радикальные перемены произошли в бюджетной сфере. С одной стороны, значительно сократилась доля государственных расходов в ВВП. С другой стороны, возросли бюджетные доходы, главным образом за счет природной

ренты и экспортных доходов. С начала нынешнего десятилетия возник все более возрастающий профицит государственного бюджета. Многократно увеличились и валютные резервы государства.

Однако на этом позитивном фоне проявился и целый ряд негативных тенденций, связанных с особенностями налоговой и бюджетной политики.

Во-первых, в первые годы после дефолта в два раза сократилась доля расходов на современные функции государства. Именно за счет социальной сферы примерно на 10% уменьшилась доля государственного бюджета в ВВП. В то же время наблюдается определенный рост расходов на традиционные функции.

Во-вторых, произошло не менее радикальное перераспределение бюджета в пользу федерального центра. Доля регионов, которые несут основную ответственность за социальную сферу, сократилась примерно на 15% ВВП.

В-третьих, российские власти оказались не в состоянии использовать доходы от экспорта. Доля т. н. чистого экспорта в ВВП стала достигать 12 и даже 20% ВВП.

В-четвертых, основной целью финансово-экономической политики государства было объявлено сдерживание инфляции. Вместо инвестирования полученного дохода в модернизацию российской экономики и социальной сферы правительство занялось изъятием искусственно созданного профицита государственного бюджета для фактически убыточного хранения сотен миллиардов рублей в Стабилизационном фонде, объем которого достиг примерно 10% ВВП.

В-пятых, была осуществлена беспрецедентная досрочная выплата государственного долга, хотя экономическая выгода от этой акции была весьма спорной.

Улучшение экономической ситуации не привело к необходимой модернизации и реструктуризации народного хозяйства. Наоборот, произошло закрепление сырьевой ориентации российской экономики. Из-за нехватки инвестиций огромные масштабы приобрел процесс старения промышленного оборудования.

Сохраняется крайне тяжелая ситуация в социальной сфере. В России на долю потребления домохозяйств приходится менее половины, а на долю зарплат — примерно четверть ВВП. Индекс Джини для России равен показателям самых слаборазвитых стран. Сохраняется масштабная абсолютная и относительная бедность. Продолжается сокращение численности населения из-за чрезвычайно высокого уровня смертности и низкого уровня рождаемости.

Причиной этого является сжатие современных функций государства, что наглядно проявляется в параметрах государственного бюджета. Ежегодно министерство финансов крайне занижает в бюджетном законопроекте предполагаемые государственные расходы, предсказывая «неминуемое» падение цен на энергоносители. Ошибка составляет 3—4% ВВП. Этот метод подсчета позволяет держать непроцентные расходы федерального бюджета на уровне 15—16% ВВП и добиваться профицита в 6—8% ВВП. Такая манипуляция показателями приводит к тому, что из каждых трех рублей дохода правительство расходует только два. Огромный профицит бюджета не использовался на нужды общества, а накапливался в Стабилизационном фонде.

Согласно данным ООН, в среднем расходы центральных правительств составляют примерно 29% ВВП. В то же время расходы правительства Российской Федерации примерно в два раза меньше этого уровня, составляя всего 15—16% ВВП. Это существенно ослабляет роль федерального правительства России в перераспределении национальных ресурсов в соответствии с объявленными национальными приоритетами.

Вместе с тем примерно треть расходов федерального бюджета направляется на межбюджетные трансферты. В результате собственные расходы федерального правительства России составляют в последние годы всего лишь 10—11% ВВП. Это крайне низкий показатель.

В структуре расходов правительства Российской Федерации преобладают традиционные функции. На их долю приходится свыше 6% ВВП, что значительно выше общемировой нормы и особенно показателей большинства развитых демократических государств. При этом расходы на оборону составляют примерно 2,7% ВВП (без учета пенсий военнослужащих), а на другие «силовые» ведомства — еще 2,1% ВВП.

В то же время расходы на современные функции (без учета межбюджетных трансфертов) чрезвычайно низки — всего лишь 2,4% ВВП, в том числе на социальную политику — 0,8%, на образование — 0,8%, на здравоохранение — 0,6% ВВП. Отметим, что, несмотря на провозглашение национальных приоритетов в социальной сфере, расходы на современные функции в 2005—2006 гг. выросли незначительно — всего лишь на 0,2% ВВП.

Таким образом, соотношение между традиционными и современными функциями в бюджете федерального правительства России составляет 3:1, в то время как общемировая норма — 1:3, а в развитых странах — 1:6. Такое недофинансирование социальной сферы происходит в условиях, когда профицит федерального бюджета достигает почти 8% ВВП, что в три с половиной раза больше расходов на выполнение правительством современных функций государства.

Лишь незначительно меняется ситуация при анализе консолидированного бюджета России (с учетом бюджетных расходов регионов). Общие расходы консолидированного бюджета составили в 2006 г. всего лишь 27,5%, а доходы — 35,5% ВВП. С 2002 по 2006 г., когда многократно выросли цены на нефть, доходы консолидированного бюджета увеличились с 32,1 до 35,5% ВВП, а расходы — *уменьшились* с 31,1 до 27,5% ВВП.

В 2006 г. расходы территориальных бюджетов составили 13,7% ВВП. При этом на традиционные функции субъекты федерации расходовали 1,6% ВВП, а на современные — 7,4% ВВП. Следует отметить, что в 2002—2006 гг. произошло сокращение доходов территориальных бюджетов на 0,8% ВВП, а расходы уменьшились на 1,8% ВВП. Поскольку на субъектах федерации лежит основная нагрузка по выполнению современных функций, это не могло не отразиться на социальной ситуации в стране.

В целом расходы на традиционные функции в консолидированном бюджете увеличиваются до 7,7% ВВП, а на современные функции — до 9,7% ВВП. Еще

3,4% ВВП составили бюджетные трансферты во внебюджетные фонды. Это означает, что *доля государственных расходов на обеспечение современных функций в России примерно в два раза ниже, чем в развитых демократических государствах.*

Необходим «бюджетный маневр»

Сложившиеся диспропорции сохраняются и в подготовленном министерством финансов бюджете на 2008—2010 гг. Доля традиционных функций составляет 37—39% всех федеральных расходов (примерно 7% ВВП), а доля современных — всего лишь 13% (примерно 2,5% ВВП). К концу трехлетнего периода доля современных функций упадет до 2,3% ВВП. Это означает, что приоритетными для российского государства остаются традиционные функции (оборона, внутренняя безопасность, государственное управление), а современные функции (образование, здравоохранение, социальное обеспечение) финансируются по остаточному принципу.

Так, Минфин реализовывает стратегию национальных приоритетов, провозглашенную президентом В. В. Путиным еще в 2005 г., поддерживая долю социальных расходов на мизерном по сравнению с развитыми демократическими государствами уровне. За последние два года доля расходов на современные функции выросла всего лишь на 0,1% ВВП, при этом расходы на образование увеличились на 0,05% ВВП, расходы на здравоохранение — на 0,12% ВВП, но расходы на социальную политику *сократились* на 0,07% ВВП. В 2010 г. уровень расходов на образование останется неизменным (0,8% ВВП), уровень расходов на здравоохранение увеличится с 0,5 до 0,6% ВВП, а уровень расходов на социальную политику вырастет с 0,7 до 1,0% ВВП. Между тем с 2006 по 2010 г. бюджетные расходы в целом увеличатся более чем на два процента валового внутреннего продукта.

Следует отметить, что трехлетний план министерства финансов составлен с использованием весьма спорной методики деления доходов на «нефтяные» и «ненефтяные» и содержит явно заниженные оценки стоимости энергоносителей. Хотя нельзя полностью исключать падения цен на нефть, большинство экспертных оценок (включая прогнозы международных организаций) предусматривает сохранение и даже рост нынешних цен на нефть.

Это делает крайне сомнительными расчеты Минфина, согласно которым доходы федерального бюджета сократятся примерно на 5% ВВП, в результате чего к концу нынешнего десятилетия профицит бюджета якобы неизбежно исчезнет. Показательно, что Минфин даже не рассматривает вариант, при котором цены на нефть останутся неизменными. Именно эта уловка применялась в предыдущие годы, в результате чего «незапланированный» профицит ежегодно увеличивался и достиг в 2006 г. почти 8% ВВП.

Таким образом, продолжается политика искусственного ограничения бюджетных расходов на современные функции государства и изъятие из экономического оборота огромных средств. Показательно, что такая финансово-экономическая политика предусматривает падение темпов экономического роста в России в

конце нынешнего десятилетия. А в целом можно констатировать, что сложившиеся в федеральном бюджете России колоссальные диспропорции между расходами на традиционные и современные функции государства сокращаются крайне медленно и в основном сохранятся в ближайшие годы, если не будет изменена «философия» бюджетной политики правительства.

В результате, несмотря на высокие темпы роста ВВП, искусственно замедляется создание в России современного социального государства и консервируется отставание от развитых стран. У Российской Федерации ныне имеются достаточные ресурсы, чтобы переломить эту тенденцию. Необходим «бюджетный маневр», который позволит на протяжении нескольких лет постоянно увеличивать расходы на современные функции на 2—3% ВВП. Только в этом случае наша страна может в перспективе войти в число лидеров мирового развития.

1.4. Культурное многообразие России, или Россия как нация наций

Важным условием надлежащего управления государством является и адекватное понимание и управление культурным многообразием в России. При определении сущности государства со сложным составом населения и стратегии управления таким обществом главное заключается не в самом факте совместного проживания и взаимодействия людей с культурно отличительными характеристиками, а в том, какой смысл то или иное общество придает культурным (этническим, языковым, религиозным, расовым) различиям, как и в каких целях эти различия используются. С этой точки зрения Россия действительно имеет разительное отличие от преобладающего на Западе и в остальном мире опыта. Сходным опытом обладают только страны бывшего СССР и, отчасти, восточноевропейские страны. По выражению американского историка Т. Мартина, СССР представлял собою «империю позитивных действий» — государство, в котором был осуществлен уникальный эксперимент масштабного спонсирования этничности, начиная от научных разработок и этнического картографирования, системы переписного и документального учета и вплоть до системы государственного устройства и официальной идеологии «дружбы народов».

Полагать, что российская «многонациональность» есть неистребимый результат длительной эволюции, что принадлежность к этносу дает человеку «его культуру» и что только на этом фундаменте можно утверждать многокультурность и толерантность, является заблуждением. При внешне обновленческой увлеченности многокультурностью части российского научно-образовательного сообщества многое опять сводится к тривиальной «многонациональности». *Ограниченный научный багаж и сложившаяся ментальность не позволяют отечественным экспертам и практикам представить себе россиян как людей одной культуры и как сообщество общей идентичности, а не как заключенное в общие границы собрание носителей одинаковых паспортов.*

Культурное многообразие состоит не только в том, чтобы тщательным разглядыванием и «народоведческим» натаскиванием создавать из этнографических наработок номенклатуру разных наций и составлять по школьным классам, вузам, поселкам, республикам и всей стране реестр четко себя осознающих носителей трудно определяемой «национальной самобытности». Культурное многообразие состоит не только в том, что носителям «больших» и «малых» культур воздается равное должное и предоставляется «культурная свобода». *Сердцевиной понятия «культурное многообразие» является признание многообразных форм самих культурных общностей, признание и спонсирование не только различий, но и схожести, одинаковости,* которые чаще всего преобладают над различиями, по крайней мере, в рамках одной национальной (не этнической!) культуры, каковой является российская культура.

К сожалению, отечественный научный, политический и управленческий арсенал понимания и воздействия не предполагают, что такое возможно и что такое есть норма, а не аномалия. Именно поэтому культурная свобода в России мыслится почти исключительно как «национальное самоопределение», как право и обязанность быть в группе, как право на «свои» территорию, государственность, язык, как право на свободное общение с «другими» или же на силовую защиту от «других».

Понятие культурной свободы в России не включает право на культурную сложность и на принадлежность к сложной культуре (например, российской или дагестанской), право на одновременную принадлежность к нескольким культурам, в том числе и к сложным (например, одновременно российской и дагестанской, или аварской, или даргинской), право на выход или на пребывание вне культуры. Культурная свобода рассматривается только как право быть членом нации по кровному или моральному обязательству или же, в лучшем случае, по свободному выбору человека. *На самом деле культурная свобода не в меньшей мере определяется правом выхода из группы, правом пребывать вне группы или правом быть членом нескольких групп.*

В России не признается нормативно достаточной для человека сложная по своему содержанию, но цельная российская культура преимущественно на основе русского языка, который совсем не является исключительной собственностью только этнических русских. Отечественные эксперты и управленцы не учитывают в практической деятельности, что российская культура цельна и многообразна как по своим корням (от византийско-славянских традиций до тюркско-кавказского культурного арсенала), так и по содержательному набору (общие версия истории, жизненные ценности и установки, общеразделяемые высокая культура и масскультурный арсенал, общие культурные герои и символы, общие спортивные команды и их болельщики). Именно такая постановка вопроса игнорируется построенным на этнонационализме и на схоластике этноса российским общественно-политическим дискурсом. Но признать эти реалии необходимо, как и *необходима политика признания сложнокультурной общности россиян. Именно сложная (гибридная) культурная целостность, «негомогенное целое», а не абстрак-*

ция «межнациональных отношений» заслуживают настоящего внимания научных экспертов и общественных управленцев.

Доклад ООН о человеческом развитии за 2004 г. был специально посвящен теме «Культурная свобода в современном мире», и в ответах на фундаментальные вопросы этот документ оказывается весьма актуальным для России и сегодня, и в особенности завтра. Приведем некоторые из ключевых положений доклада:

Культурная свобода является важнейшей составляющей человеческого развития, потому что для полноценной жизни индивиду абсолютно необходимо определить свою идентичность.

Чувство самобытности и принадлежности к группе, разделяющей общие ценности, имеет огромное значение для индивида. Однако каждый человек может отождествлять себя со многими различными группами.

Теории культурного детерминизма заслуживают критической оценки, поскольку их применение ведет к опасным политическим последствиям и может стать источником как внутренней, так и межгосударственной напряженности.

Нобелевский лауреат в области экономики Амартия Сен в качестве главного консультанта этого доклада подчеркивает: «Вместо того чтобы восхвалять бездумную приверженность традициям или пугать мир мнимой неотвратимостью столкновения цивилизаций, концепция человеческого развития требует уделить внимание роли свободы в культурных (и иных) сферах и путям защиты и расширения культурных свобод. При этом важнейшим вопросом становится даже не роль традиционной культуры, а всевозрастающее значение культурных альтернатив и свобод».

Призывы к культурному многообразию на том основании, что оно исторически задано тому или иному обществу, что оно унаследовано различными группами людей, а ее представители еще в дошкольном возрасте «открывают» в себе самобытность, на самом деле далеки от признания культурной свободы. Авторы доклада снова правы, когда пишут: «Рождение в конкретной культурной среде не является реализацией свободы — скорее, наоборот. Актом культурной свободы оно становится только тогда, когда индивид осознанно решает продолжать вести образ жизни, свойственный данной культуре, и принимает такое решение при наличии других альтернатив». Кстати, худший вид нетерпимости, который приходится наблюдать, это прямое или косвенное принуждение индивида жить таким же образом, что и другие члены общества. В сравнительно малых и актуализированных этнических сообществах такая ситуация чаще всего оборачивается личными драмами и поколенческими конфликтами.

Под словами «культурное многообразие» имеется в виду не узкое значение слова «культура» как художественное творчество или народно-бытовая традиция, а как создаваемые индивидом и человеческими коллективами различия в материальной и духовной культуре — от систем жизнеобеспечения (хозяйство, пища, одежда, жилище) и коммуникации (язык) до социальной организации, поведенческих норм и религиозных представлений. Суммарно эти культурные различия

группируются по формам идентификации (соотнесения) людей с той или иной «большой категорией» человеческой (культурной) отличительности. Эти категории не родились сами по себе, как полагают ученые и практики, верящие в существование таких архетипических человеческих коллективов, как этнос или раса.

Современное знание все больше приходит к выводу, что культурные различия и основанные на них групповые коалиции людей есть исторически подвижные понятия, их содержание и смысл меняются и имеют большое географическое/региональное многообразие. Но самое важное — их существование само по себе есть результат целенаправленных усилий со стороны активистов социального пространства: элит, управленцев и ученых, результат так называемого социального конструирования. *То, что называется, воспринимается и изучается как группа (народ, нация, меньшинство, раса, диаспора и т. п.), на самом деле представляет собой не реально существующее коллективное тело со своим «самосознанием», «характером», «волей», «судьбой», а человеческие отношения (социальные, политические, эмоциональные) по поводу этих воображаемых коалиций.*

Преодоление ментальности группизма на основе культурных категорий представляет собой сложную задачу для современной науки и политики, а для российской практики это вообще трудно воображаемая перспектива. В отечественном обществознании до сих господствует теоретико-методологический подход, основанный на видении культурного многообразия как исключительно многообразия групп с их пережитыми «историческими несправедливостями», фундаментальными потребностями, интересами, правами и т. п. В западной социологии и политологии этот подход также разделяется некоторыми авторами. Здесь сказывается влияние политической практики регулирования межгрупповых отношений и поддержки меньшинств, а также амбициозных проектов типа «Меньшинства в состоянии риска». На этом далеко не самом современном подходе основаны документы (в частности, Декларация о правах национальных меньшинств) и деятельность такой организации, как ОБСЕ, особенно в регионе бывшего СССР.

Наиболее перспективным для современного мира, в том числе и для России, является подход, который видит культурное многообразие как многообразие форм человеческой идентификации, включая существование культурной сложности на уровне индивида и на уровне коллектива. Другими словами, существует и должна быть признана наукой и государственной процедурой социокультурная общность «российский народ», или «россияне», чья этническая идентичность может определяться в том числе и сложными словами: русский еврей, украинец-русский, татаро-башкир и т. п. Люди такого рода не относятся к категории этнических маргиналов. Они, на самом деле, норма для российского сообщества (не менее трети населения — это потомки смешанных браков), а также и для подавляющего большинства других гражданских сообществ.

Безусловно и то, что два типа групповой идентичности (по культуре и по гражданско-политическому сообществу) также сосуществуют и не являются взаимоисключающими, т. е. русский и россиянин, татарин и россиянин, чеченец и россиянин и т. п. — это абсолютная норма, как бы ни старались этнонационалисты

подвергнуть сомнению российскую идентичность, выраженную в слове «россиянин», как некий уродливый эвфемизм. Успешное существование и целенаправленное формирование множественных и взаимодополняющих идентичностей в рамках единого государственного сообщества вполне убедительно раскрывается на примере таких стран, как Испания, Бельгия, Индия и многих других. *Именно такая стратегия формирования национальной идентичности признается как наиболее оптимальная и перспективная. Для Российской Федерации она является единственно возможной, ибо Россия — это многонародная нация, или нация наций.*

Культурное многообразие и политика многокультурности — это не просто другие слова для замены привычных отечественных понятий-концептов «многонациональность» и «национальная политика» или их более современных языковых вариантов — «многоэтничность» и «этническая политика». К категории культурных различий, которые существуют среди человеческих коллективов и которые необходимо учитывать в управлении, относятся и другие, с этничностью жестко не связанные. Основанные на них сообщества также требуют признания и регулирования их отношений с другими сообществами, как и обеспечения их членам должного статуса в обществе и государстве. *Такое более широкое понимание культурного многообразия во многом позволит выйти из тупика научных, правовых и политических споров по поводу того, является ли та или иная группа «отдельным народом», «коренным народом» или нет, имеет ли она право на отдельную фиксацию в переписи или нет, можно ли ей создавать свою национально-культурную автономию или нет.*

Признание более широкого взгляда на то, что есть культурное многообразие, приводит к пониманию того, что такие формы культурной идентификации среди россиян, как кряшены (православные татары), поморы (приверженцы историко-региональной традиции), казаки (сословно-историческая идентификация), кубачинцы (культурно отличительное местное сообщество в Дагестане) и многие другие самообозначения среди россиян не будут предметом ожесточенных дебатов и причиной обострения отношений между людьми с разной культурной идентификацией, между властью и населением, между центром и регионами. *Культурное многообразие России — это не просто номенклатура проживающих на территории страны народов, а многообразные, в том числе множественные и многоуровневые формы идентичности в рамках российского народа.*

Если мы принимаем современный подход в проблеме культурного многообразия и желаем проводить эффективную политику, тогда необходимы коррективы в науке и в общественном управлении. Казалось бы, простейший путь сохранения многообразия культур — это их консервация (или «сохранение, поддержка и развитие») в том виде, как это многообразие сложилось в нашей стране. Но тогда борьба за культурное многообразие в поддержке культурного консерватизма, когда людей будут призывать оставаться верными своим культурным корням и не пытаться перенимать другие образы жизни, немедленно приведет к переходу на позиции, противоречащие свободе, и к ограничению права выбора образа жизни, в котором, возможно, были бы заинтересованы многие. Таким образом, мы окажемся в сфере иной исключительности, а именно — исключительности из учас-

тия, в отличие от исключенности по образу жизни, так как люди, принадлежащие к культурам меньшинств, будут исключены из участия в преобладающем направлении культуры.

В России, где постсоветская государственная стратегия строилась на идеологеме «национального» (читай — этнического) возрождения и развития, уже были приняты законы и программы, а также осуществляются региональные и общественные проекты именно с целью сохранения частных «культурных корней», будь это татарские, якутские, осетинские или же более ветвистые и условные корни, как, например, финно-угорские или тюркские. Эта политика не оставляет места тем чувашам или татарам, которые не говорят на чувашском или на татарском языках и которых больше интересует российскость, а не финно-угорскость или тюркость.

Как быть тем «финно-уграм», которые заинтересованы в том, чтобы их дети обучались не в Венгрии или Эстонии, а в московском вузе и могли сдать вступительный экзамен по русскому языку, а затем преуспеть по жизни именно в большом российском пространстве? *Отечественная «национальная политика» на общероссийском уровне до сих пор на этот важный вопрос для части, если не для большинства, населения ответа не дает.* В то же самое время этнонационализм, отправляемый властями и общественностью некоторых российских республик и областей, а также и на федеральном уровне, преуспевает в реализации разделительных и вредных для многих людей проектов. В этой связи напрашиваются некоторые рекомендации в области религии, образования и языковой политики.

Религия — одно из проявлений культурного многообразия, но без эффективной религиозной политики со стороны государства невозможно обеспечить культурную свободу. Казалось бы, самый простой путь — это объявить об отделении церкви от государства и соблюдать светский характер власти, предоставив религиозным институтам и общинам возможности саморазвития и взаимодействия. Однако этого недостаточно. Религиозные доктрины могут иметь крайние формы проявления и стать источником экстремизма и насилия, чего не может допустить государство и общество в целом. Религиозные институты склонны к соперничеству в борьбе за паству и могут претендовать на исключительный статус за счет исключения или притеснения других религиозных направлений и их последователей, а некоторые мировые религии и секты осуществляют прозелитизм в глобальном масштабе в ущерб так называемым традиционным религиям на той или иной территории или среди того или иного населения.

Государство, уважая равноправие религий и их последователей, тем не менее, должно учитывать сложившуюся в стране и в ее регионах религиозную ситуацию, при необходимости ограничивая агрессивный прозелитизм и религиозный экстремизм. Наконец, религиозная политика как часть политики многокультурности содействует устранению последствий религиозных гонений, конфликтов и дискриминации, которые имели место в прошлом во многих странах, а в странах бывшего СССР тем более. *Без государственной поддержки и при невысоком уровне жизни населения восстановление некогда разрушенной религиозной жизни — дело*

трудное, и это должно являться одним из приоритетов государственного управления в данной области. Наконец, власти и общественность оказывают необходимое содействие в просвещении верующих и неверующих по части религиозных воззрений населения и в организации межконфессионального диалога и обеспечения толерантности. *Государство — какими бы ни были его исторические связи с религией — несет ответственность за защиту прав и обеспечение свобод своих граждан и за отсутствие дискриминации (в интересах кого-то или против кого-то) на религиозной почве.*

В России за последнее десятилетие произошли радикальные изменения в развитии религиозной ситуации и в отношении общества к религии. Возродили активную религиозную жизнь представители православия (открылись тысячи новых храмов и сотни новых монастырей, зарегистрировано более 10 тысяч религиозных организаций), ислама (построено 6 тысяч мечетей, свыше 3 тысяч организаций), иудаизма (новые синагоги, связи с Израилем, учебные заведения), буддизма и других религий. Религиозная жизнь и деятельность, а также политика регулируются законами, которые носят в целом демократический характер. Однако в области обеспечения религиозных прав и свобод, а также предотвращения религиозного экстремизма есть свои проблемы.

В период деятельности радикальных этнонационалистических движений в 1990-х гг. в регионах Северного Кавказа и Поволжья распространилась идеология политического исламизма, в том числе в формах религиозного джихада (борьба с неверными), которая была использована для вооруженной сецессии или для замены государственной власти властью муфтията. Силовые и правовые меры властей позволили ликвидировать угрозу разрушения государства и установления религиозных фундаменталистских режимов в таких регионах, как Чечня и Дагестан, хотя террористическая деятельность под исламистскими лозунгами и при поддержке структур международного терроризма продолжается. Вместе с религиозным экстремизмом в российском обществе возникла проблема антиисламских фобий и дискриминационных практик в отношении верующих мусульман.

Одной из причин напряженности в религиозной сфере стало распространение различных культов и сект, а также мифологизированной религиозной эклектики. Так, власти и националистически настроенные активисты ряда республик (Якутия, Южная Осетия, Марий Эл, Мордовия, Алтай) вместе с новыми религиозными прозелитами пытаются осуществить возврат к религиозным корням (это называется «возрождение национальной религии») местного нерусского населения. Речь идет об языческих культах и древних религиозных практиках, которые два-три века тому назад были замещены православием. Хотя крещение аборигенов далеко не всегда было добровольным, как это происходило повсеместно в мире в эпоху утверждения больших религий, уже много поколений верующих осетин, якутов, марийцев и мордвы исповедуют православие, как истово исповедуют католицизм индейцы Северной, Центральной и Латинской Америки или протестантизм аборигены Гавайских островов. *Попытка объявить православие навязан-*

ной, чужой, «не национальной» религией, а языческие культы — «национальной религией» представляет собой образец культурного фундаментализма, разрушающего как местные устои, так и интеграционные возможности представителей российских меньшинств (последний термин крайне условен по отношению к нерусским национальностям).

Если культурные различия этнического характера носят подвижный, сложный и не взаимоисключающий характер, то в сфере религии границы различий имеют более жесткий характер, а такие религии, как ислам, объявляют преступлением против религии переход человека в другую веру. Религиозная идентичность среди верующих формируется достаточно рано через воздействие семьи или проповедников и трудно поддается компромиссу. Существует несколько стратегий обеспечения религиозной свободы в качестве приоритетов государственной политики в этой области. Это предоставление не только свободы веры, но и права на «многоголосие» в интерпретации догматов веры в рамках одной религии. Это непредоставление религиозным иерархам политических и социальных привилегий. Это предоставление простора для дискуссий по вопросам веры с правом приверженцев одной религии высказываться с позиций уважения и ответственности о практике и верованиях других религий. Это предоставление индивидам свободы оставаться вне религиозной жизни. *Для России эти рекомендации представляются применимыми, хотя их недостаточно для обеспечения межрелигиозной толерантности и кооперативных отношений между религиозными организациями и группами и государством.*

Одной из важнейших форм человеческой коммуникации является язык. В то же время язык остается отличительной чертой этнической общности и одной из основ ее культурного арсенала. Если в этнических и религиозных вопросах для государства возможно и даже желательно оставаться «нейтральным», подобная позиция в отношении языка является непрактичной. Понятие гражданства требует общего языка для укрепления взаимопонимания и эффективной коммуникации. Ни одно государство не может позволить себе обеспечивать услуги и выпускать официальные документы на каждом из языков, используемых на его территории.

В многоязычном обществе, каковым является Российская Федерация, языковая политика обычно направлена на признание права использовать те языки, на которых разговаривает население в той или иной местности или принадлежащее к той или иной языковой группе, даже если она проживает дисперсно. В законах, в том числе и российских, как бы закрепляется международная формула: «Пусть каждый имеет возможность пользоваться своим родным языком в некоторых сферах — например, в школах и университетах, но при совместной деятельности, особенно в общественной жизни, давайте использовать один общий язык». Это всего лишь минимум в определении политики языкового плюрализма, который, однако, соблюдается далеко не во всех странах. Во многих развитых странах с крупными разноязычными общинами закон устанавливает официальное дву- или триязычие и выделяет средства на выполнение такого закона. Кроме этого, не

только позволяются, но и поддерживаются языки многочисленных меньшинств, если они этого желают.

Опыт языковой политики в СССР был уникальным с точки зрения сохранения и развития языкового многообразия: около 70 языков получили разработанную письменность, издавалась литература и велось преподавание на десятках языках народов СССР. В то же самое время советская модернизация и централизаторская политика государства обеспечивались во многом через русскоязычные управление и идеологию, а сами представители нерусских национальностей в целях жизненного преуспевания переходили на русский язык как язык государства, общенациональной культуры и подавляющего большинства населения. В принципе эта ситуация сохранилась и в постсоветской России, где русский язык объявлен законом как государственный язык, но официальное двуязычие и многоязычие установлено в ряде республик.

Как и в ряде других государств, в России существует дилемма: как использовать языковую политику для обеспечения эффективного государственного управления и в интересах большинства, но соблюсти языковые права малых групп населения, не закрывая им возможности языкового выбора. Здесь сталкиваются представление о некой идеальной норме (каждый народ имеет право на свой язык) и представление о языковых правах индивидов. По большому счету не существует «права на язык», но есть права, имеющие отношение к языку. Догмам языковой политики и устремлениям этнических элит часто противоречит языковая стратегия простых людей, особенно родителей, желающих предоставить больше возможностей для своих детей в рамках большого общества. И здесь действует простое правило: если меньшинство может навязать свой язык большинству только силой, то многие представители меньшинств делают выбор в пользу доминирующего языка добровольно. *Тем самым, родным языком является не только язык, который совпадает с языком национальности, а основной язык, которым человек владеет и которым пользуется. Таким языком для многих представителей нерусских национальностей в нашей стране является русский язык.*

Однако языковой репертуар современного человека не ограничивается одним языком и все больше нормой языковой ситуации становится двуязычие и многоязычие, которое имеет функциональный характер: в одних сферах и ситуациях больше используется один язык, в других — другой язык. В России двуязычие широко распространено и поддерживается государством, особенно региональными властями. Однако здесь возникают коллизии, которые могут приводить к напряженности и конфликтам на языковой почве.

Один из таких недавних конфликтов возник в Татарстане на почве проекта перевода обучающегося татарского населения республики с кириллицы на латинскую графику. Аргументы местного этнонационализма и властей республики сводятся к тому же принципу восстановления прошлого или возврата к некогда существовавшей норме. Используется аргумент свободы выбора и права на коллективное самоопределение в отношении групповых культурных институтов. Но трудно себе представить более разрушительный проект для судеб тех молодых

людей из числа этнических татар, кто решится или будет вынужден получить образование и обучиться письму на основе латиницы, т. е. не на основе графики, которой пользуется основное население страны, включая большинство российских татар. Едва ли можно представить себе более разительный случай масштабного и продуманного со стороны периферийного национализма «исключения из участия в преобладающем направлении культуры».

Почему такая политика осуществляется и почему она считается позволительной — это другой вопрос. Ответ содержат в себе не только ссылки на стремление сохранять самобытность, чтобы поддерживать особый статус республики-государства в рамках Российской Федерации, и не только, чтобы дистанцироваться от доминирующей культуры и ее политического центра, и не только, чтобы лучше интегрироваться в мировое латинографическое информационное пространство. *Ответ содержится также и в устремлениях политического сепаратизма, т. е. в укреплении его базы институтами радикальной культурной отличительности.* Ответ кроется в новых геополитических соперничествах, когда так называемый «тюркский мир», возглавляемый латинографической Турцией, а точнее — политический пантюркизм, приступил к расширению сферы своего воздействия в постсоветском пространстве, которое после распада СССР представлялось как некая terra nullius (ничейная земля).

Хотя Государственная Дума приняла закон, позволяющий смену графики в стране или ее регионе только по решению федеральных органов власти, вопрос для политики остается: как совместить свободу частного культурного выбора и культурное многообразие без ущерба для многих других, кто политически молчалив и не способен оценить возможный ущерб сегодняшних политических решений для следующего поколения?

Идеология частных корней мешает и может наносить вред представителям национальных меньшинств, и эта идеология должна быть скорректирована. *Необходимы программы и проекты, а возможно, и законы, которые решали бы или хотя бы способствовали реализации свободного выбора и социального преуспевания представителей разных культурных традиций в общероссийском пространстве в рамках доминирующей русскоязычной российской культуры.* Причины скептического отношения к автоматическому предоставлению приоритета культурным традициям, доставшимся по наследству, должны рассматриваться с учетом того, кто выбирает и что он/она выбирает. Родительские стратегии и устремления самих молодых людей чаще всего радикально расходятся с призывами этнических активистов и с установками властей. Кажущаяся ленность в изучении «родного языка» и переход на русский язык в семейной обстановке, поступление в московский вуз, брак с иноэтничным партнером — все это представляется этническим предпринимателям как «предательство» по отношению к родной культуре и должно пресекаться или находить противодействие через политику. Но отвечает ли это устремлениям самих людей и тому выбору, который они решили сделать? Конечно, нет. *А это означает необходимость выделения в этнокультурной политике широких приоритетов и предоставления бóльших возможностей.*

Если речь идет о сфере образования, то здесь эти более широкие возможности не должны сводиться только к дополнению государственного образовательного стандарта и системы образовательных учреждений так называемым этнокультурным или региональным компонентом. В России в последние годы было сделано много, в том числе и позитивного, в области утверждения концепции и реального развития поликультурного образования. Изданы научные труды и педагогические пособия, проводятся конференции, реально действуют сотни школ. *Однако инерция советского концепта «национальной школы» как особой школы для представителей отдельного народа фактически осталась жива за фасадом образования «поликультурного» или «с этнокультурным компонентом»*.

Вся эта система исходит из наличия в отдельной школе или отдельном классе монокультуры и культурной чистоты (армянская, грузинская, татарская, еврейская школы или армянские, грузинские, татарские, еврейские классы). И хотя сторонники и участники этой системы заявляют, что такие школы и классы открыты для всех, но на самом деле это только формальное заявление, ибо в ментальном отношении это закрытые культурные корпорации: в них обучают монокультуре или нескольким монокультурам, а не культурной сложности и культурной открытости.

Как реакцию на самомаргинализацию энтузиастов «национальной школы», ответную логику действий демонстрируют русские этнонационалисты, учреждая «русские национальные школы». Концепт и политика последних исходят от представителей референтной (основной) этнической культуры в составе общероссийского культурного комплекса, который ближе всего и больше всего совпадает с основным культурным потоком («преобладающим культурным направлением») страны. Они действительно могут находить поддержку большинства и их труднее отличить от позитивных гражданско-патриотических воззрений и действий.

Но на самом деле концепт «русской национальной школы» или «русского национального компонента» не менее, а даже более разрушителен для сохранения культурного многообразия, реализации культурной свободы и проведения политики толерантности. Этот концепт, во-первых, исключает культуры меньшинства из образа страны и ее населения, во-вторых, закрывает путь общероссийскому национальному проекту. *Национальной школой в России может быть только российская школа, а не русская или татарская*. Такой подход открывает новое и обширное поле для политиков и законодателей, которые уже успели многое натворить в рамках старого подхода.

2. Политика «социального императива»

Важной, а может быть, и определяющей особенностью нового времени являются становление информационного общества, формирование инновационной хозяйственной системы, экономики, основанной на знаниях. Этот цивилизационный тренд в комбинации с мировыми процессами глобализации, унификации политических, экономических и социальных институтов, обусловливает главный вектор программы развития России. Ее фундаментальным ресурсом и важнейшим условием экономического роста становится человеческий капитал, аккумулирующий накопленные «знания и умения». Опыт развитых стран демонстрирует, что в новом столетии человеческий капитал определяет ядро устойчивого развития, обеспечивая, по разным оценкам, более половины экономического роста. Надо констатировать также, что опережающее развитие отраслей, генерирующих человеческий капитал, — науки, образования, культуры и здравоохранения — создает решающее преимущество той или иной страны в обострившейся международной конкурентной борьбе.

К сожалению, страна наша столкнулась с иной реальностью. Неудовлетворительное положение человека в российском обществе стало почти привычной нормой. По индексу социального развития Россия занимает сегодня лишь 60—70-е место в мире, по продолжительности жизни — 100—110-е место, по уровню здравоохранения — 130—140-е место. Даже по одному из главных своих прошлых достижений — образованию — Россия спустилась на 30-е место. Причем речь идет именно о тех секторах экономики, где формируется человеческий капитал и генерируется интеллектуальный потенциал страны. Этим отраслям приходится функционировать в трудных обстоятельствах неудачных институциональных реформ, в ситуации, когда старые идеологические догмы утратили свое значение, а новые ценности и социальные установки в полной мере еще не сформировались. В этой непростой ситуации, усиленной демографическим кризисом и ухудшением среды обитания человека, Россия нуждается в артикулированной политике в отношении всей социальной сферы и непосредственно тех секторов экономики, которые определяют условия жизни людей.

Сложившаяся ситуация, собственно, и определила один из приоритетов Программы социально-экономического развития России в 2008—2016 гг., ее социальную доминанту. Содержание соответствующего раздела программы послужило основой и для настоящего издания, в котором представлены теоретические размышления авторов, а также разработанные ими практические рекомендации, направленные на решения проблем демографической политики, воспро-

изводства человеческого капитала, высшего образования, охраны здоровья и социальной защиты населения, формирования ипотечного рынка и среды обитания человека.

2.1. Три стратегии демографической политики

Для Российской Федерации нынешняя ситуация с динамикой народонаселения выглядит неблагоприятной. Начавшаяся в 90-е годы минувшего столетия естественная убыль населения приобрела устойчивый и долговременный характер. Ощутимые потери населения из-за низкой рождаемости и большой эмиграции после 1991 г. пережили и наши соседи, бывшие страны СССР: Украина — сокращение 4 млн жителей из 50, Эстония — 250 тыс. из 1,5 млн, Грузия — 1 млн из 5, Казахстан — 1 млн из 16, Латвия — 400 тыс. из 2,5 млн человек *(табл. 2.1)*.

При этом наиболее квалифицированные прогнозы для России не предсказывают возможность преодоления нынешних тенденций и возвращение к положительному естественному приросту населения и возобновлению роста его численности. Расчеты показывают, что при нынешних темпах сокращения числа российских жителей — а это около 700 тыс. человек в год — и при отсутствии адекватной демографической политики численность населения России к 2016 г. может сократиться с нынешних 142,5 млн до 138 млн человек. Оценка численности населения на более длительную перспективу также неутешительна: 118—130 млн в 2025 г.

Демографические прогнозы всегда выглядят интригующими. Они пугают обывателей и политиков. Ирония демографических прогнозов состоит в том, что их невозможно проверить и за них не нужно нести ответственность. Это касается оценок положения в стране и в мире, и это относится как к российским, так и к зарубежным ученым. На самом же деле, демографическая ситуация далеко не определяется политикой и даже социальными условиями жизни. Есть основания полагать, что в России рождаемость падала в 1990-е годы не по причине обнищания, а, наоборот, по причине роста благосостояния, ибо снижение рождаемости наблюдается в наиболее благополучных мегаполисах и среди наиболее модернизированной части населения. Что касается роста смертности в первой половине 1990-х гг., то и здесь нужно разбираться, вплоть до учета экономического и социального кризиса. Свой печальный урожай на дорогах начала собирать состоявшаяся всеобщая автомобилизация населения. Продолжающийся рост самоубийств, превосходящий даже число убийств, может быть больше связан не с реальной безысходностью жизни, а с морально-психологической обработкой населения, т. е. с так называемой психологической бедностью.

Следует обратить внимание и на тот факт, что более 30% умерших россиян в 2006 г. — люди трудоспособного возраста. В нашей стране этот показатель в 4,5 раза выше, чем в Евросоюзе. И хотя продолжительность жизни россиян немного уве-

личилась с 64,9 лет в 2003 г. до 65,3 лет в 2005 г. и 66 лет в 2006 г., по данному показателю Россия отстает от Китая на 5 лет и от США на 12 лет. Крайне низкая, не обеспечивающая даже простое воспроизводство населения рождаемость — 1,5 млн человек в 2005 г. — сопровождается ежегодным сокращением доли детского населения: дети до 17 лет составляют сегодня лишь немногим больше пятой части россиян. Несмотря на некоторое улучшение положения в этой области, уровень младенческой смертности в России по-прежнему в 2—2,5 раза выше показателей европейских стран и составляет среди детей до 1 года 14 тыс. случаев в год.

Отметим все же, что пока еще ни один из прошлых демографических прогнозов на период в 50 лет не оправдался. Во-первых, всегда происходили какие-то повороты в жизни общества, которые предвидеть невозможно, но они меняли ситуацию. Во-вторых, в отличие от эпидемий, лесных пожаров или инфляции, по части демографии у политиков и у экспертов всегда есть достаточно времени, чтобы предпринять меры по исправлению неблагоприятных тенденций. В-третьих, в демографическом поведении населения на уровне отдельной страны и мира в целом происходят некие общие сдвиги, которые носят адаптивный, а не саморазрушительный характер.

Как показывает исторический опыт, современные человеческие сообщества в рамках государств находят ресурсы залечивать демографические раны. После гражданской войны и Второй мировой войны наша страна потеряла неизмеримо больше населения, но, тем не менее, восстановила его. Наполовину население страны не сократилось, хотя механические проекции 1920-х и 1940-х гг. такое вполне допускали. Кстати, с тех пор, как прекратились средневековые эпидемии чумы, история не знает стран, которые за 20—30 лет сократили бы свое население вдвое.

Повышение рождаемости, снижение смертности и рост населения — это многоходовые и важные задачи для научного сообщества, профессиональных управленцев и общества в целом. Это то, что называют демографической инженерией или политикой. Чудес здесь не бывает, и тех, кто заявляет, что знает секрет, как увеличить население России до 200 и даже 300 млн в 2050 г., нужно воспринимать как безответственных провокаторов. Как и тех, кто говорит о 75 млн россиян.

Что же можно и нужно делать? Возможны несколько ответов на нынешние демографические вызовы. Все они заслуживают внимания и вместе могут принести результат. А именно — в ближайшие 15 лет остановить сокращение населения России и, возможно, несколько его приумножить. Демография — это не только фаталистическое выстраивание проекций на будущее, но и осуществление наступательных стратегий.

2.1.1. Стимулирование рождаемости и снижения смертности

Одной из важнейших мер в реализации данной стратегии является *ограничение доступа к методам контроля над рождаемостью*, утверждение сдерживающих факторов использования контрацептивов и абортов. Прямое ограничение дока-

Таблица 2.1.

Динамика численности населения государств бывшего СССР

Страна	1980 г., (млн чел.)	1990 г., (млн чел.)	Прирост 1980—1990 гг., (%)	2000 г., (млн чел.)	Прирост 1990—2000 гг. (%)	2005 г. (млн чел.)	Прогнозный прирост 2000—2010 гг. (%)
Азербайджан	6,173	7,200	1,5	7,748	0,7	7,912	0,6
Армения	3,115	3,377	0,8	3,043	**-1,0**	2,983	**-0,3**
Белоруссия	9,644	10,215	0,6	10,367	0,1	10,300	**-0,1**
Эстония	1,482	1,569	0,6	1,380	**-1,3**	1,330	**-0,7**
Грузия	5,046	5,426	0,8	4,777	**-1,3**	4,677	**-0,4**
Казахстан	14,967	16,398	0,9	15,032	**-0,9**	15,186	0,3
Кыргызстан	3,623	4,382	1,9	4,851	1,0	5,146	1,3
Латвия	2,525	2,664	0,5	2,376	**-1,1**	2,290	**-0,7**
Литва	3,435	3,695	0,7	3,654	**-0,1**	3,597	**-0,3**
Молдавия	3,996	4,398	1,0	4,431	0,1	4,445	0,2
Россия	139,039	147,974	0,6	146,732	**-0,1**	143,420	**-0,4**
Таджикистан	3,969	5,332	**3,0**	6,441	**1,9**	7,164	**2,2**
Туркменистан	2,875	3,668	**2,4**	4,518	**2,1**	4,952	**1,8**
Узбекистан	16,000	20,624	**2,5**	24,756	**1,8**	26,851	1,7
Украина	50,047	51,622	0,3	49,008	**-0,5**	46,997	**-0,7**

зало свою неэффективность и даже вредность. А вот косвенное воздействие, особенно через моральные и этические установки, — это очень эффективный метод повышения рождаемости. В нынешней ситуации доступность и качественность абортов должны совмещаться с общественной установкой на их нежелательность и морально-этическое отторжение.

При этом среди различных факторов экономического, социального и культурного характера религиозная установка против искусственного регулирования рождаемости может оказаться особенно значимой. С исламом дело обстоит не так плохо, хотя в регионе Поволжья, где распространен европеизированный ислам, уровень рождаемости среди татар, башкир и чувашей примерно такой же, как и у русских. Тем не менее Русская православная церковь, последователи которой среди верующей части россиян составляют подавляющее большинство, могла бы более активно утверждать среди верующих установки на многодетность и поставить эту цель на первое место в своей социальной доктрине.

Доминантой демографической политики должно стать *поощрение более высокой рождаемости через экономические, социальные и пропагандистские воздействия*. Мировой опыт здесь огромен, и наш отечественный арсенал тоже чего-то стоит. Трудно сказать, что важнее: все средства должны быть задействованы, хотя эффект их рассчитать почти невозможно. Есть ощущение, что пусть скромный, но российский бэби-бум, видимо, возможен. Он сократит естественную убыль, хотя расширенного воспроизводства населения все равно не обеспечит, ибо в ближайшие годы в стране будет недоставать людей репродуктивного возраста. Планируемые меры в рамках национальных проектов, а также особые федеральные и региональные программы и законодательство должны принести свои плоды. Нужно только внимательно отслеживать их действие и приумножать усилия там, где есть явные позитивные перемены.

Одно из немногих и неотложных средств, способных быстро улучшить демографическую ситуацию, — это изменение отношения населения к своему здоровью (не только государство, но и сам человек отвечает за свое здоровье и здоровый образ жизни!), сокращение вредных привычек (табакокурение и алкоголь), снижение смертности от неестественных причин, прежде всего — от несчастных случаев. Здесь за 4—5 лет может быть получен реальный результат.

2.1.2. Увеличение иммиграции

Несмотря на глубокий демографический кризис, надо все же иметь в виду, что ни одно из государств нового и новейшего времени не исчезло по причине сокращения его населения. Происходящие тектонические сдвиги в демографии, повторим еще раз, носят адаптивный, а не саморазрушительный характер. При этом *главный адаптационный механизм, который может быть использован для противодействия быстрой убыли населения России, — механизм иммиграции*. Однако для стабилизации, а тем более для роста численности населения страны нужны круп-

ные объемы ежегодной иммиграции. Учитывая многие экономические и политические реалии России, обеспечить такой приток населения извне в ближайшие десятилетия едва ли возможно.

Во-первых, имеет место заметное улучшение экономической ситуации в наиболее вероятных странах — донорах миграции: Казахстане, Украине, Азербайджане. Некоторые страны частично переориентировали свои миграционные потоки, в частности, Молдова. Период, когда Россия имела уникальный шанс забрать значительную часть своих бывших соотечественников для жизни в более культурно близкой и экономически более обещающей стране уже, видимо, прошел. Хотя нынешняя стабилизация ситуации на Северном Кавказе, в свое время отпугнувшая многих иммигрантов, а также дополнительные меры государства по поощрению иммиграции из числа бывших соотечественников, не исключают возможности переселения в Россию нескольких сот тысяч и, может быть, миллионов человек.

Однако встает один кардинальный вопрос геополитического характера. Вся предыдущая риторика в отношении российских соотечественников имела в виду представителей тех национальностей, которые имеют на территории России свою государственность или же по восходящей линии принадлежат к потомкам выходцев из Российской империи и СССР. Так в свое время были сформулированы концепция и федеральный закон. Это был этнически избирательный принцип, который, например, не давал возможности переселяться в Россию украинцам, молдаванам и белорусам — тем, кто в свое время осваивал Сибирь и Дальний Восток наряду с русскими. Новый указ Президента Российской Федерации и Программа по содействию добровольному переселению российских соотечественников, принятые в 2006 г., сняли этнический принцип и ввели более свободный — знание русского языка и ориентация на Россию. Тем не менее вся пропаганда направлена на привлечение исключительно русского населения, что, на наш взгляд, является ошибочным.

Основные массивы проживания русского населения за пределами России — восточные области Украины, Крым и северные области Казахстана. Эти земли исторически освоены русскими и составляют часть русского мира по своей культуре и хозяйственным практикам. Сужать реально существующий русский мир до нынешних границ России вряд ли целесообразно. Это слишком неадекватные уступки в пользу мифических перспектив заселения Дальнего Востока или южносибирских границ России городскими жителями с восточной Украины. Гораздо реалистичнее поощрять переселение в Россию ищущих работу украинцев, молдаван и других, готовых работать в местах с достойными заработками или со свободной землей. Эта категория иммигрантов уже через одно-два поколения становится русскими людьми по культуре и самосознанию. По крайней мере, их дети становятся таковыми.

Увеличение иммиграции для России — пока самый значимый ресурс, как и для всех стран Европы. В 1990 — 2000 гг. на иммигрантов пришлось 90% прироста населения в регионе Евросоюза. Этот прирост, кстати, был очень скромным, ибо

большинство стран Европы переживают негативный естественный рост населения. Но официальная (регистрируемая) иммиграция в Россию фактически была закрыта в последние несколько лет. Пока положение на рынке труда и в демографической ситуации спасают нерегистрируемые иммигранты, которых называют нелегальными. Если учесть, что не менее 2—3 млн иммигрантов в перепись населения 2002 г. не попали, то именно эта часть жителей страны помогла сохранить России свое население на уровне 1989 г. (официально население за 14 лет между переписями сократилось на 2 млн человек).

Перспективы роста иммиграции довольно ограничены, ибо наиболее приемлемый для населения ресурс — это население стран СНГ. Большое число африканцев, китайцев или афганцев россияне не смогут принять по причине сильных культурных различий. Но *ресурс наших бывших соотечественников сокращается из-за плохих условий для иммигрантов в России и улучшающихся условий в странах-донорах*. Хотя новый «железный занавес» вокруг стран ЕС помогает России попрежнему рассчитывать на иммигрантов из СНГ, но Евросоюз в любой момент может облегчить приезд молдован, украинцев и белорусов (для европейцев они все равно предпочтительнее турок). Тогда для России останется единственный ресурс — страны Закавказья и Средней Азии. Но это в будущем, а сейчас в России не менее 5 млн не посчитанных мигрантов, которые могут стать постоянными жителями. Из них 1,5 млн бывших соотечественников уже стоят в очереди за гражданством. Часть их них посчитана статистиками, а часть нет. Это тоже реальный ресурс, который в прогнозах не учитывается, хотя способен пополнить население страны одной разовой процедурой миграционной амнистии или ускоренной кампанией предоставления гражданства.

2.1.3. Адаптационные меры в условиях старения населения

Это довольно новая задача, о которой пока мало думают специалисты и политики. Современная жизнь требует менять жесткие границы между работой и домашней жизнью, между категориями работающих и пенсионеров. Многие люди, представляющие некоторые современные специальности и занятия, могут приносить пользу своим трудом, не обязательно в рамках 40-часовой рабочей недели за пределами дома. Опыт работы академических научных учреждений показывает, что формальные два-три «явочных дня» на самом деле и в большинстве случаев скрывают напряженный и плодотворный труд ученого «от зари до зари», причем, далеко за пределами пенсионного возраста. Подобные режимы возможны сегодня и в других сферах и компаниях. Вопрос не только в том, каким должен быть формальный возраст выхода на пенсию, чтобы половина населения не оказалась пенсионерами. Вопрос в том, чтобы *признать и содействовать полезному труду людей старших возрастов*, используя более гибкие подходы к самому понятию работы и задействуя современные методы коммуникации людей и трудовых коллективов.

Современные люди все меньше связывают свое жизненное благополучие с количеством рожденных детей, как это было в прошлые времена и как это остается значимым до сих пор для тех, кто занимается аграрной экономикой. Современный работающий человек рассчитывает прожить всю свою жизнь за счет заработанных им ресурсов, включая возврат ему государственных или частных ресурсов в виде пенсии и пособий. Он уже не полагается на попечение со стороны собственных детей, а, значит, и не так жизненно заинтересован в многочисленном потомстве. Приходится учитывать этот новый вид человеческого эгоизма и содействовать людям в реализации их возможностей доживать свою жизнь в благополучии.

2.2. Развитие человеческого капитала

Годы системных преобразований, обеспечивших индивидуальные свободы и изменивших ментальность людей, создавших условия для развития рыночной экономики, породили одновременно отрицательные последствия, к которым, безусловно, относится ухудшение условий жизни российских граждан. И если демографический кризис можно рассматривать в качестве внешнего фактора, оказывающего негативное воздействие на человеческий капитал, то неудовлетворительная ситуация в таких важнейших сферах общественного бытования как наука, культура, образование, — дело явно рукотворное. Причем речь идет именно о тех секторах экономики, где этот капитал генерируется и воспроизводится.

Почти двукратное сокращение бюджетного финансирования при катастрофически низкой оплате труда, изношенной и технически устаревшей материальной базе привело к снижению качества среднего и высшего образования, к старению академической науки и свертыванию сети отраслевых научных центров, к «утечке мозгов и талантов», к экспансии массовой культуры и «пожелтению» СМИ, к невосполнимым потерям в культурном наследии и фрагментации культурного пространства России — к общему снижению интеллектуального потенциала страны, коррелирующему с примитивизацией труда в российской экономике.

Одни видят здесь обычные трудности переходного периода, болезни, присущие процессам становления рыночных отношений и формирования нового мировоззрения. Другие задаются вопросом, насколько обязательны эти потери. Не следует упрощать и все сводить к какому-то однозначному решению. Но, размышляя о недавнем прошлом и думая о будущем, обсуждая экономическое и социальное развитие России на ближайшую и отдаленную перспективу, ответ на этот вопрос следует сформулировать с необходимой определенностью.

По прошествии времени все видится яснее. И сегодня появилась твердая уверенность в *контрпродуктивности установки 1990-х годов, в соответствии с которой «за рыночные реформы надо расплачиваться человеческим капиталом»*. Восстанавливается в обществе понимание самоценности высокоразвитой науки, образования и культуры, значение которых принципиально не измеряется процен-

тами годового прироста ВВП и выходит далеко за пределы хозяйственной жизни страны, определяя одновременно ее экономическое будущее и положение в развивающемся мире.

Ошибки наших реформ — урок для других стран и собственного будущего. Появление в данном контексте «национальных проектов» — это первые попытки изменить сложившуюся тенденцию и придать другую направленность государственной активности, поставив задачу реабилитации человеческого капитала и возрождения интеллектуального потенциала страны. Понятно, что развитие такой линии поведения государства требует существенной коррекции целей.

2.2.1. Теоретические заметки

В пересмотре нуждается сама основа выбора ориентиров национального развития. Речь идет об идеологии «социальных стандартов», которые из-за невозможности адекватного измерения и отсутствия механизмов ответственности за их достижение, так и не были освоены российской практикой. В каком-то смысле здесь можно говорить даже об «институциональной ловушке»[2]. Трансплантация известного мериторного института[3] в российскую среду с ее неразвитым гражданским обществом привела к дисфункциям этого института и, в конечном счете, к перерождению «жизненных стандартов» для населения в показатели развития материальной базы отраслей социальной сферы. При сокращении ее бюджетного финансирования и существующем распределении полномочий между ответственными за достижение указанных стандартов неимущими отраслевыми министерствами и распорядителями бюджетных средств, не имеющими ответственности за реализацию этих «квазигарантий», возникла тупиковая ситуация. О ней свидетельствует и не вписывающийся в идеологию «социальных стандартов» рост платности входящих в них благ.

Наблюдается данный факт в социальном обеспечении (напомним о монетаризации льгот), в лекарственных средствах, медицине, ЖКХ, в услугах образования и культуры, где имеет место значительный рост цен и замещение бесплатных для населения услуг платными. Так, средняя цена билета в театры страны в 2005 г. увеличилась по сравнению с 1998 г. в 8 раз, в том числе в театры федерального ведения — почти в 10 раз. В клубных учреждениях и парках многие коллективы самодеятельного искусства ввели плату за показ своих спектаклей, концертов, выставок, а также плату за участие в самодеятельных кружках и коллективах.

[2] Имеется в виду феномен неудачной трансплантации институтов, достаточно подробно описанный в экономической литературе (*Полтерович (1999, 2004, 2005)*).

[3] Концепция «социальных стандартов» берет свое начало из мериторики Р. Масгрейва *(Musgrave (1957)*), который ввел в научный оборот понятие «жизненного стандарта», понимая под ним необходимый набор потребительских благ, обеспечиваемый обществом для каждого гражданина, вне зависимости от предъявляемого спроса на эти блага.

С 1999 по 2005 г. удельный вес коммерческих студентов в государственных вузах вырос с 27 до почти 50%, а доля государства в финансировании высшего образования сократилась до 47%.

Рассчитывать на продолжение такой динамики цен не приходится. Нельзя не учитывать здесь и негативные последствия подобных действий. Потому основные усилия государства должны быть сосредоточены не на сокращении бюджетных расходов в социальном секторе, а на выработке разумной политики финансирования культурной, научной и образовательной деятельности. Вместе с тем надо ясно сознавать, что сама система бюджетного финансирования нуждается в модернизации. В связи с этим представляется эффективной следующая возможность: с учетом прошлого опыта и неизбывного стремления финансового ведомства к «свободе рук» в расходовании общественных средств имеет смысл использовать *стратегию «социального императива»,* в основании которой лежат не нарушаемые ни при каких обстоятельствах пороговые условия функционирования социального сектора экономики.

Иначе говоря, вместо виртуальных «квазигарантий» в виде «социальных стандартов» должны быть установлены реальные *нормативные обязательства государства.* В отраслях воспроизводства человеческого капитала они трансформируются в триаду «нижних бюджетных ограничений», определяемых посредством следующей системы нормативов:

- минимального уровня оплаты труда работников культуры, науки и образования;
- минимального объема инвестиций в их материальную базу;
- нормативов минимальных расходов государственного бюджета на финансирование этих отраслей.

Принимая во внимание недавно принятый Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (№ 174-ФЗ) от 3 ноября 2006 г. и тот факт, что вместе с финансовым обеспечением деятельности бюджетных и автономных учреждений им делегируются еще и определенные полномочия по реализации интересов общества как такового, нормативные обязательства государства должны быть дополнены «*технологическими требованиями*». Указанные требования, отражающие определенный уровень качества создаваемых благ, должны предъявляться от имени государства всем производителям услуг науки, культуры и образования вне зависимости от формы их собственности и организационно-правового статуса. *Механизмы общественного контроля* над соблюдением технологических требований предполагают создание институтов гражданского общества, обеспечивающих соответствующий «надзор» за качеством производимых товаров и услуг и защиту прав их потребителей.

Но сначала о минимальных нормативах оплаты труда в сфере науки, образования и культуры. Здесь следует оговорить ряд исходных моментов, на которые мы будем опираться в своих дальнейших рассуждениях. Прежде всего, надо исходить из того, что в этих отраслях мы сталкиваемся в основном с творческим трудом, результаты которого имеют социальную полезность, то есть способны

удовлетворять потребности общества как такового *(Рубинштейн (2003, с. 252—260))*. При этом наличие социальной полезности означает, что продукты творческого труда имеют некую социальную компоненту, которая не находит должного отражения в стандартных стоимостных измерителях. Обычно эту компоненту связывают с увеличением интеллектуального капитала общества, иногда говорят о приросте человеческого капитала *(Козырев, Макаров (2003, с. 197))*. Так или иначе, но, рассуждая об оценке труда в отраслях науки, образования и культуры, эту компоненту никак нельзя упускать из виду.

Оценка интеллектуального капитала — эта та задача, которую уже более десяти лет решает ряд корпораций, пытающихся определить стоимость своих нематериальных активов. И хотя какого-то законченного представления о методах измерения интеллектуального капитала еще не сложилось, некоторые общие очертания применяемых принципов уже видны[4]. Именно эти принципы и связанный с ними ряд теоретических положений мы посчитали возможным использовать при оценке социальной компоненты творческого труда.

Следствие из концепции «экономической социодинамики». Являясь автономным рыночным игроком, государство обменивает находящиеся в его распоряжении ресурсы на социальную полезность благ. В этой парадигме «носитель» творческого труда, участвующий в производстве соответствующих продуктов, выступает одновременно и как создатель интеллектуальной собственности. Подчеркнем это особо. Дело в том, что во многих случаях носители творческого труда выступают обладателями уникальных технологий, обеспечивая тем самым прирост человеческого капитала *(Рубинштейн (2007, с. 59))*. Это относится к большинству представителей фундаментальной и прикладной науки, культуры и образования, где сами индивидуумы являются носителями таких технологий, неотделимых, по сути, от них самих. Подобная ситуация характерна для многих видов культурной, научной и образовательной деятельности.

Исходя из целей настоящей работы, можно считать в первом приближении, что государство, расходуя бюджетные средства на производство научных, образовательных и культурных благ, обеспечивает одновременно и прирост человеческого капитала общества. Иначе говоря, в стоимостной оценке творческого труда должны участвовать не только производимые с помощью этого труда товары и услуги, но и приращение человеческого капитала в виде новых «знаний и умений», обеспечивающего увеличение интеллектуального потенциала общества. При этом ученые, артисты, педагоги, другие носители творческого труда являются собственниками не только своей способности к труду, но и результатов этого труда — прав на использование создаваемой ими интеллектуальной собственности. Оценку указанных прав можно рассматривать в качестве процедуры стоимостной оценки социальной компоненты творческого труда.

[4] В эконометрических работах используют и другой термин — «неосязаемый капитал», по своему смыслу почти совпадающий с понятием интеллектуального капитала.

Следствие из теоремы Модильяни—Миллера. Стоимость прав интеллектуальной собственности определяется только теми доходами, которые приносят или могут принести эти права при наилучшем их использовании (Козырев, Макаров (2003, с. 45)). Это теоретическое следствие из теоремы Модильяни—Миллера играет ключевую роль в решении поставленной практической задачи — оценки прав на использование интеллектуальной собственности. Идея стоимостной оценки указанных прав на основе дохода от их реализации на том рынке, где обеспечивается его максимальная величина (условие наилучшего использования), создает предпосылки для определения вполне конкретной расчетной процедуры.

Но сначала следует сказать о самом принципе оценки творческого труда по лучшим условиям его применения. Здесь надо обратить внимание на тот феномен, что в условиях глобализации и развития информационного общества, когда творческий труд начинает доминировать среди факторов производства и в структуре общих трудовых затрат, наблюдается *эволюция самого творческого труда: мутируя, он приобретает специфические черты капитала*. И в этом своем новом качестве творческий труд подвержен общей закономерности — как и капитал, он обладает способностью «переливаться» в те производства, где обеспечивается его большая отдача. Понятно, что в условиях глобализации и стирания национальных границ конкурентоспособный творческий труд устремляется туда, где для него существуют лучшие условия и обеспечивается большая отдача. Можно предположить, что данный факт объясняет известный феномен «утечки мозгов и талантов».

В подобных обстоятельствах возможны три стратегии государства. *Во-первых*, обеспечивая экономическую мотивацию творческого труда и нейтрализуя склонность к «фрирайдерскому» поведению потребителей результатов этого труда, государство развивает институты интеллектуальной собственности, посредством которых исходно публичные блага (например, знания и умения), имеющие индивидуальную и социальную полезность, вовлекаются в рыночный обмен. В процессе такого обмена эти, по сути, *неистощаемые блага* приобретают цену, обусловливая тем самым и соответствующую оценку творческого труда. Эффективность данной стратегии зависит во многом от развитости законодательства в области интеллектуальной собственности и существования соответствующих институтов гражданского общества.

Во-вторых, принимая во внимание неразвитость многих локальных (национальных) рынков смешанных благ, имеющих индивидуальную и социальную полезность, (например, результаты прикладной науки, инновационные продукты и технологии), государство использует инструменты структурной политики (субсидии, налоговые льготы и т. п.). Обеспечивая поддержку соответствующих секторов экономики и/или отдельных инновационных проектов, оно дополняет оценку творческого труда, сформировавшуюся на локальных рынках, дооценкой этого труда по лучшим условиям его применения, имея в виду рынки мировых лидеров. При этом в течение всего начального периода, пока рыночный спрос на интеллектуальные продукты остается недостаточным, он должен дополняться спросом, предъявляемым государством. Речь идет о «бюджетной добавке» (например,

в виде гранта или стипендии) к зарплате, скажем российских музыкантов, до уровня оплаты труда их зарубежных коллег. Решение данной задачи с использованием известных моделей и механизмов мериторики *(Musgrave (1957, 1959), Tietzel, Muller (1998))* суть еще одно направление в выборе эффективной стратегии.

В-третьих, будучи единственным потребителем благ, никак не участвующих в рыночном обмене, но обладающих социальной полезностью (например, результаты фундаментальной науки), государство устанавливает уровень оплаты труда их создателей, исходя опять-таки из лучших условий его применения. И здесь может быть использован в качестве ориентира тот уровень оплаты труда ученых, который наблюдается в зарубежных странах, обладающих развитой комплексной наукой.

Понятно, что реализация рассмотренных стратегий требует осуществления достаточно радикальной реформы доходов населения. В число приоритетных задач такой реформы должна быть включена разработка механизмов и конкретного инструментария, обеспечивающих повышение доходности интеллектуального труда и создание институциональных условий для перераспределения общественного богатства в пользу работников, занятых в производстве «знаний и навыков».

Есть и другое следствие. Необходимость реформирования системы доходов населения и возрастающая в связи с этим потребность в бюджетных ресурсах может обнажить проблемы фундаментальной науки, образования и культуры. Следует считаться, например, с тем, что победит точка зрения «близоруких», в соответствии с которой комплексная наука «не по карману» России с ее нынешнем уровнем ВВП. И в этой ситуации есть две возможности. Либо сознательно отказаться от амбиций державы, имеющей развитые фундаментальную науку, культуру и образование, либо, признав необходимость реформы доходов, попытаться сконструировать «перспективную стратегию» *(Полтерович (2005, с. 23—24))* реформирования и думать о компромиссе, основанном на введении «промежуточных институтов» *(Полтерович (2005, с. 11—12))*.

2.2.2. Нормативы минимального уровня оплаты труда

Размышляя о промежуточном институте, имеет смысл несколько «смягчить» критерий оценки творческого труда «по лучшим условиям его применения». В ослабленной версии вместо стран — мировых лидеров с самой высокой оценкой творческого труда может быть использован не столь развитый институт. Речь идет о выборе в качестве образца той отрасли российской экономики, где уровень оплаты труда превосходит заработную плату в науке, культуре и образовании, притом что результаты трудовой деятельности также не имеют адекватной рыночной оценки. В этом случае промежуточный институт может быть определен следующей общей формулой — *минимальный уровень оплаты труда в гражданской науке, образовании и культуре устанавливается на уровне средней заработной платы работников сферы управления*.

Таблица 2.2

Наука, образование и культура: фактическая оплата труда и минимальные нормативы

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	Минимальные нормативы	
							2008—2011	2012—2015
Средняя заработная плата в гражданской науке								
— в % к прожиточному минимуму	113	153	176	202	216	229	—	—
— в % к средней оплате труда по экономике	71	91	89	91	90	88	—	—
— в % к средней оплате труда по управлению	**68**	**76**	**79**	**77**	**72**	**75**	**85**	**100**
Средняя заработная плата в образовании								
— в % к прожиточному минимуму	104	94	112	148	147	162	—	—
— в % к средней оплате труда по экономике	68	56	56	67	62	62		
— в % к средней оплате труда по управлению	***61***	***46***	***50***	***57***	***49***	***53***	***85***	***100***
Средняя заработная плата в культуре								
— в % к прожиточному минимуму	96	93	118	147	151	169	—	—
— в % к средней оплате труда по экономике	61	55	59	66	63	64	—	—
— в % к средней оплате труда по управлению	***57***	***46***	***53***	***56***	***50***	***54***	***85***	***100***

Данное предложение обусловлено тем обстоятельством, что наука, образование, культура и управление функционируют, по сути, в одинаковых условиях бюджетной сферы, где результаты трудовой деятельности не имеют рыночной оценки. Учитывая «генетическое родство» и принимая во внимание, что в сфере управления сложился самый высокий средний уровень оплаты труда среди всех «бюджетников», в качестве нормативной цели для науки, образования и культуры целесообразно выбрать среднюю заработную плату в сфере управления (*табл. 2.1.*).

При сохранении существующей динамики оплаты труда в данной сфере (около 70% прироста за 8 лет) введение минимальных нормативов обеспечит увеличение оплаты труда в 2008—2011 гг.: в гражданской науке и научном обслуживании — минимум в 1,5 раза; в образовании — в 2 раза; в культуре — в 1,9 раза. В следующем же четырехлетии с 2012 по 2016 гг. заработная плата должна вырасти по отношению к 2007 г.: в науке — минимум в 2,3 раза; в образовании — в 3,2 раза; в культуре — в 3,1 раза. Реализация указанных нормативов минимальной оплаты труда создаст необходимые условия и для дифференциации заработной платы в зависимости от объема и качества предоставляемых услуг.

При этом принципиально важными являются общественное обсуждение и законодательное установление нормативов минимального уровня оплаты труда в бюджетной сфере. Решения о конкретной величине этих нормативов должны учитывать как российские особенности, связанные с накопившимся отставанием оплаты труда в указанных отраслях, так и позитивный опыт экономически развитых стран.

Кроме того, указанные нормативы, реализующие стратегию «социального императива» в версии промежуточного института оценки творческого труда, должны быть дополнены и соответствующими «траекториями роста», предусматривающими создание дополнительных возможностей для увеличения человеческого капитала. Помимо роста оплаты труда «вдогонку» за сферой управления в результате введения этих минимальных нормативов, следует иметь в виду также общие мероприятия, направленные на рост доходов населения. Подобные мероприятия позволят создать необходимые условия для реабилитации и дальнейшего роста человеческого капитала.

Развитие социального сектора экономики требует не только реабилитации человеческого капитала, но и радикальной модернизации основных фондов культуры, науки и образования. Это относится к замене изношенного оборудования и, главное, к ускоренному внедрению современных технологий, принципиально меняющих структуру капитала. Выполнение данных требований обусловливает необходимость роста инвестиций в материальную базу указанных отраслей. Следует подчеркнуть также, что при всем разнообразии существующих финансовых источников и «доброжелательном» инвестиционным климате, основным ресурсом развития материальной базы социального сектора были и остаются бюджетные расходы государства.

2.2.3. Нормативы минимальных расходов государственного бюджета

Мировой опыт и наша отечественная история свидетельствуют о том, что в условиях недостаточной развитости или отсутствия соответствующих институтов гражданского общества расширение «неконтролируемой зоны» активности чиновников всегда оборачивается потерями для социального сектора[5]. Поэтому на нынешнем этапе эволюции российского общества доминантой социальной политики должны стать не общие призывы к «социальным стандартам», не требующим реальной ответственности государства, а урезание явно расширенных и самопровозглашенных полномочий бюрократии.

Нормативы государственных расходов на культуру, науку и образование — это институт сокращения вредной для экономики свободы экономических чиновников. Ключевая роль здесь принадлежит общественному обсуждению приоритетов стратегии социально-экономического развития России и законодательному установлению нормативов минимальных расходов бюджета. В указанных нормативах должны учитываться особенности российской экономики, условием эффективного роста которой в настоящее время является опережающее развитие наукоемких и высокотехнологичных производств и в целом отраслей, генерирующих человеческий капитал, а также успешный опыт и практика наиболее развитых зарубежных стран.

При определении нормативов государственных расходов на науку, образование и культуру необходимо иметь в виду те дополнительные ресурсы, которые потребуются для введения минимальных нормативов оплаты труда работников этих отраслей и создания современной материальной базы социального сектора экономики.

Еще одно и, по сути, главное соображение, которое надо учесть при установлении данных нормативов, относится к необходимости сокращения в условиях глобализации существующего отставания России от развитых стран мира по уровню государственного финансирования указанных отраслей. Приближение к мировому уровню создаст предпосылки и для лечения российской болезни «утечки мозгов и талантов». Выбирая «образцы», на которые целесообразно ориентироваться России при определении минимальных нормативов государственных расходов на поддержку гуманитарного сектора экономики, следует учитывать особенности нашей страны, сложившийся в советское время уровень развития науки, образования и культуры.

«История имеет значение» *(Норт (1997, с. 12))*. В этом не приходится сомневаться. Поэтому в поисках «образца» для отечественной науки не следует забывать, что комплексной наукой — совокупностью институтов и исследовательс-

[5] Это проявилось, в частности, в инициированной Минфином систематической приостановке, а затем и полной отмене статей федеральных законов, предусматривающих нормативы бюджетного финансирования науки, культуры и образования. При этом мотивация экономических ведомств может быть выражена общей формулой — «меньше бюджетных обязательств и больше собственной свободы в использовании бюджетных средств».

ких коллективов по всем основным направлениям современной науки — обладает очень небольшое количество стран в мире. И если нынешнее ресурсы России не позволяют «дотянуться» до США, то «промежуточный институт» финансирования российской науки следует выбирать, ориентируясь на страны, обладающие комплексной наукой. Таким «промежуточным институтом» в период 2008—2011 гг. может служить государственное финансирование науки в Европейском союзе в целом, а в последующие годы — во Франции (*табл. 2.2.)*. В отношении сферы образования образцом может служить сначала Чехия, а затем Европейский союз в целом. Те же соображения применимы и к культуре.

Учитывая устойчивость государственных расходов на гуманитарный сектор экономики зарубежных стран, можно допустить, что введение в России минимальных бюджетных нормативов приведет к увеличению в 2008—2011 гг. государственных расходов на гражданскую науку и научное обслуживание — минимум в 2,1 раза; на образование — в 1,3 раза; на культуру — в 1,4 раза. А в следующие четыре года, с 2012—2016 г., бюджетные расходы должны вырасти по отношению к 2007 г. на науку — минимум в 2,9 раза; на образование — в 1,46 раза; на культуру — в 4,4 раза (*табл. 2.2.)*.

2.2.4. Правовой статус организаций и «технологические стандарты»

В 1990-е годы наблюдалось очевидное сужение хозяйственных свобод всех организаций, пользующихся бюджетными средствами. Как это ни парадоксально, но именно в рыночные времена в результате разработки нового бюджетного законодательства и введения казначейской системы экономическая самостоятельность государственных учреждений упала даже ниже того уровня, который сложился в условиях плановой экономики. Последствия этого не замечает лишь тот, кто продолжает оспаривать известную истину — администрирование мстит неэффективностью использования хозяйственных ресурсов и объективно чревато ростом издержек производства и/или снижением их качества. В данном контексте появление Федерального закона «Об автономных учреждениях» (№ 174-ФЗ) надо рассматривать как некий реверс в направлении восстановления свободы хозяйствования этих организаций.

Вместе с тем оценка данного закона неоднозначна. Если преимуществом новой формы некоммерческих организаций является возможность самостоятельно распоряжаться своим доходом, то ее *недостаток, обусловленный «полуобязательностью» их финансирования со стороны учредителя*, может свести на нет все достоинства этого правового статуса. В частности, возможна такая трактовка данного закона, которая позволит учредителю устанавливать заниженные объемы заданий, сокращая бюджетное финансирование автономных учреждений. В такой ситуации они будут вынуждены искать свое счастье в рыночной стихии и пытаться самостоятельно выбираться из зоны «рыночных

Таблица 2.3

Наука, образование и культура: государственные расходы и минимальные нормативы

	Америка	Франция	Англия	ЕС	Чехия	Россия	Минимальные нормативы	
							2008–2011	2012–2015
Государственные расходы на гражданскую науку								
в % к ВВП (2005 г.)	1,60	*1,04*	0,77	*0,76*	0,58	0,36	**0,76**	**1,04**
в % к ВВП (2005 г., Россия =1)	4,4	2,9	2,1	2,1	1,6	1,0	**2,1**	**2,9**
Государственные расходы на образование								
в % к ВВП (2004 г.)	5,9	6,0	5,5	*5,1*	*4,6*	3,5	**4,6**	**5,1**
в % к ВВП (2004 г., Россия =1)	1,69	1,71	1,57	1,46	1,31	1,00	**1,31**	**1,46**
Государственные расходы на культуру								
в % к ВВП (2004 г.)	—	—	—	*2,66*	*0,83*	0,61	**0,83**	**2,66**
в % к ВВП (2004 г., Россия =1)	—	—	—	4,4	1,4	1,0	**1,4**	**4,4**

Таблица 2.4

Сравнительные характеристики бюджетных и автономных учреждений

	БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ	АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ИМУЩЕСТВО, ПЕРЕДАВАЕМОЕ УЧРЕДИТЕЛЕМ	В оперативное управление	В оперативное управление
БЮДЖЕТНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА УЧРЕДИТЕЛЯ	Есть	Есть / Нет
МЕТОД БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	На основе сметы расходов и доходов	Финансовое обеспечение задания учредителя
РАСПОРЯЖЕНИЕ ДОХОДОМ	Нет прав	Самостоятельное распоряжение
НАДЗОРНЫЙ ОРГАН	Нет	Наблюдательный совет

провалов». Для организаций науки, образования и культуры этот путь, как известно, пагубен[6].

Если же часть действующих учреждений культуры, науки, образования сохранит свой прежний статус, то ситуация для этих бюджетных учреждений станет совсем плачевной. В дополнение к другим бедам осуществляемой институциональной реформы над ними навис настоящий дамоклов меч в виде принципа бюджетозамещения на основе экспроприация всех доходов этих организаций[7]. Приведем в связи с этим несколько фрагментов из статьи 41 указанного Закона:

[6] Экономисты давно знают — большинство организаций культуры, фундаментальной науки и образования страдают «болезнью Баумоля» и объективно нуждаются в поддержке государства *(Baumol, Bowen (1966))*. Именно по этой причине указанные организации не могут существовать в условиях бесстрастного рынка. См. также: *Рубинштейн А. Я.* Экономика социального сектора: проблемы теории *(Рубинштейн (2004))*.

[7] К сожалению, это уже и не дамоклов меч. После принятия Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» (*Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2117*) мечта Минфина о бюджетозамещении стала для бюджетных учреждений «угнетающей реальностью».

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

«доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных» (*п. 3, абзац 1*);

«доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах» (*п. 3. абзац 3*);

«доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета с учетом положений пункта 3 настоящей статьи» (*пункт 5*).

В чем причина такого ужесточения в социальной сфере и резкого сокращения хозяйственной свободы бюджетных учреждений? Чтобы разобраться в причинах подобного ренессанса нерыночного мировоззрения, имеет смысл рассмотреть аргументы архитекторов бюджетной реформы. Главным из них является известный тезис о собственности на доходы. Он состоит в следующем: *доходы, зарабатываемые учреждением с использованием имущества учредителя, должны принадлежать собственнику, то есть государству* (муниципалитету), создавшему это учреждение и передавшему ему в управление соответствующее имущество. Эта идеология, собственно, и нашла отражение в Федеральном законе (от 26.04.2007, № 63-ФЗ)

Казалось бы, все выглядит логичным и даже убедительным, если бы не одна деталь, указывающая на особенность организаций культуры, науки и образования, основу деятельности которых, как уже отмечалось, составляет творческий труд. Недоучет этой особенности привел к непониманию другого важного факта — доходы учреждений данного сектора в очень большой мере обусловлены «человеческим капиталом» этих организаций, а не имуществом их учредителей. Главным образом «умение», «знание как» и «брэнд» конкретного исследовательского института, вуза или театра, относящиеся к интеллектуальной собственности ее создателей, обеспечивают этим учреждениям дополнительные доходы, включая, кстати, и помощь, которую они получают от спонсоров, меценатов и благотворительных организаций. Именно по этой причине традиционный минфиновский аргумент следует считать явно ошибочным. Справедливым же является вывод о том, что значительной частью доходов бюджетных учреждений должны распоряжаться сами организации.

К сожалению, законодатель в очередной раз проигнорировал требования общественных институтов учесть особенности организаций науки, культуры и образования, использующих систему сметного финансирования. В результате федеральный закон (от 26.04.2007, № 63-ФЗ) был принят в крайне неудачной версии для бюджетных учреждений. При этом в данный сектор экономики входят десятки тысяч учреждений образования, науки, культуры. Их подавляющее большинство, по-видимому, сохранит и в будущем статус бюджетного учреждения, по-

скольку в соответствии с Конституцией страны и другими федеральными законами они оказывают услуги населению бесплатно и практически не имеют других источников дохода. Учитывая сказанное, следует признать необходимым внесение новых поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Правовое положение указанных организаций в развивающейся рыночной среде не может остаться неизменным. При этом социальный эффект от деятельности бюджетных учреждений науки, образования и культуры может быть достигнут лишь в том случае, если усилия государства будут направлены не на сужение хозяйственной свободы и ограничение прав этих организаций в расходовании бюджетных средств и привлечении дополнительных источников финансирования, а на создание реальных стимулов эффективного использования ресурсов общества. Для реализации этого положения «стратегии социального императива» в ближайшие годы потребуется:

- сохранить за государственными и муниципальными учреждениями право самостоятельно использовать доходы, полученные от разрешенных законом платных форм оказания услуг и иной, приносящей доход, деятельности;
- существенно сократить число статей и подстатей экономической классификации бюджетов Российской Федерации в результате их радикального укрупнения;
- установить уведомительный порядок внесения изменений в распределение по статьям бюджетных расходов учреждения;
- разрешить бюджетным учреждениям формировать фонды развития за счет пожертвований физических и юридических лиц, экономии расходов, полученных по итогам календарного года, а также других источников.

Кроме расширения хозяйственных прав организаций гуманитарного сектора важным дополнением в процессе формирования институциональных условий их деятельности является установление обязанностей по соблюдению технологических требований, предъявляемых к производству товаров и услуг. В качестве примера технологических требований приведем «образовательные стандарты», устанавливающие минимальный набор учебных дисциплин и количество часов по каждой из них, соблюдение которых является необходимым условием для получения лицензии, дающей образовательной организации право на выдачу государственного диплома.

Поэтому третьим элементом в стратегии «социального императива» является развитие институтов гражданского общества, обеспечивающих:

- государственный контроль над соблюдением «технологических стандартов»;
- общественный контроль качества производимых товаров и услуг, осуществляемый различного рода общественными объединениями, миссия которых состоит в защите прав потребителей;
- непосредственное участие граждан в органах управления организаций — производителей товаров и услуг социального сектора, предполагающее проведение институциональной реформы и создание наблюдательных советов из числа представителей общественности в автономных и бюджетных учреждениях.

2.2.5. Диверсификация источников финансирования

Мировая практика не знает государств, отказывающихся от финансовой поддержки науки, образования и культуры. При всем отличии применяемых механизмов речь всегда идет о бюджетных средствах и о разных способах распределения «усилий» между бюджетом и внебюджетными источниками финансирования социального сектора.

В США, например, наряду с прямыми бюджетными ассигнованиями приоритет отдан стимулирующим налоговым механизмам. При этом объем недополученных доходов бюджета превышает бюджетное финансирование науки, образования и культуры многих стран мира. В Германии и Франции, наоборот, основу финансовых ресурсов составляют прямые бюджетные ассигнования. Англия подарила миру принцип «вытянутой руки», и теперь во многих европейских странах функционируют фонды поддержки соответствующих отраслей социального сектора.

В Эстонии уже около десяти лет действует Закон о культурном капитале, предусматривающий, наряду с финансированием отрасли через каналы Министерства культуры, наличие бюджетного фонда поддержки культурной деятельности и отчисления в этот фонд части доходов игорного, табачного и алкогольного бизнеса. В Италии действует беспрецедентный закон, устанавливающий отчисления половины прибыли сберегательных банков в региональные фонды поддержки науки, образования и культуры. Наконец, во многих странах Европы в пользу социального сектора введены специальные налоги на доходы от проведения лотерей, игорного бизнеса, а также отчисления от доходов с продажи чистых кассет и бытовой аудио- и видеотехники.

И в России, наряду с бюджетными обязательствами в виде минимальных нормативов, следует определить принципиальные шаги, преследующие в качестве цели появление дополнительных источников финансирования деятельности организаций науки, образования и культуры. Учитывая зарубежную практику и сложившееся экономическое положение в нашей стране, представляется целесообразными следующие дополнительные возможности формирования финансовых ресурсов гуманитарного сектора экономики.

***Во-первых**, политика налогового протекционизма* — проверенное средство поддержки науки, образования, культуры, которое в нынешних условиях неоправданной отмены ряда налоговых льгот требует ясного подтверждения. При этом само государство устанавливает лишь «правила игры», предоставляя налоговые льготы различным участникам научной, образовательной и культурной деятельности: отдельным категориям потребителей, научным и педагогическим кадрам, творческим работникам, собирателям и хранителям наследия, государственным учреждениям и некоммерческим организациям, спонсорам и благотворительным организациям. Отказываясь от части налоговых доходов, государство предоставляет возможность налогоплательщикам самостоятельно решать вопрос, кому и в каком объеме надо оказать поддержку.

***Во-вторых**, маркированные налоги* — также уже традиционный способ пополнения «гуманитарного бюджета». Опыт других государств, обладающих зрелым рыночным хозяйством, и стран с транзитной экономикой свидетельствует об эффективности подобных мер. Учитывая это, а также специфику российской экономической жизни, следует продумать возможности введения специальных налогов и/или целевых отчислений — определенной доли существующих налогов, сборов и пошлин (налог на игорный бизнес, таможенные пошлины и т.п.) — в пользу науки, образования и культуры. Типичными примерами маркированных налогов можно считать введенные в большинстве европейских стран отчисления от доходов национальной лотереи и «налог на чистые кассеты».

***В-третьих**, создание самоуправляемых фондов,* аналогичных РФФИ и РГНФ, — давно ожидаемое внедрение опробованной во всем мире модели распределения финансовых ресурсов «на расстоянии вытянутой руки». Речь идет об адресной поддержке инициативных проектов в области образования, культуры и культурного наследия, осуществляемых отдельными работниками и/или их небольшими коллективами. В этом случае конкурсные процедуры и участие общественности позволят «отдалить» получателей средств от представителей государственной власти. Ресурсы таких фондов могут формироваться за счет определенной доли совокупных бюджетных ассигнований на гуманитарный сектор; доходов от всероссийской лотереи; поступлений от маркированных налогов и целевого направления доли некоторых других налогов; части доходов от арендных платежей и других форм использования недвижимых памятников культуры; добровольных пожертвований и взносов предприятий, учреждений, организаций, отдельных граждан; из других внебюджетных источников.

***В-четвертых**, принцип встречных дотаций* (субсидии вызова) должен стать важной составляющей системы государственной поддержки науки, образования и культуры. Использование этого известного и весьма эффективного метода стимуляции поиска новых источников финансирования, предполагающего долевое участие бюджетных средств более высокого уровня при условии выделения дополнительных ассигнований из бюджета более низкого уровня или привлечения внебюджетных финансовых ресурсов, позволит поддерживать важные и зачастую совершенно новые инициативы, не вписывающиеся в традиционные рамки действующей системы.

***В-пятых**, разграничение прав на интеллектуальную собственность.* В дополнение к действующим правам, регулируемым законом об авторском праве и смежным правам, введение права на конечный продукт, создаваемый организацией науки, образования и культуры, позволит вернуть в социальный сектор экономики доходы от несанкционированного использования продуктов науки, образования и культуры, незаконно извлекаемые физическими и юридическими лицами.

2.3. Реформирование высшей школы

Начнем с известного общего замечания в отношении действий реформаторов 1990-х годов. Ими «игнорировался тот факт, что роль государства в период широкомасштабных реформ необыкновенно возрастает, ибо оно оперирует уже не потоками средств государственного бюджета, а запасами всего накопленного капитала» *(Полтерович (2004, с. 3))*. Добавим к этому, что правительство оперирует уже не только материальным богатством страны, но и человеческим капиталом, накопленными достижениями в области образования, науки и культуры. Эскалация Болонского процесса и стремление трансформировать ядро образовательных организаций в автономные учреждения, «зарабатывающие» ГИФО-средства на подготовке определенного количества бакалавров, отражают непонимание истинной роли образования, сохраняющего накапливаемый веками потенциал «знаний и навыков» человека и являющегося важнейшей частью культуры общества.

К сожалению, в данной сфере «запасы накопленного капитала» после реформ 1990-х годов остались не такими уже и большими. Снижение качества образования стало очевидным фактом. Хотя и здесь можно согласиться с В. М. Полтеровичем: пока Россия еще «обладает необычайно высоким для такого уровня благосостояния качеством образования» *(Полтерович (2004, с. 3))*. Надолго ли это «пока»? Все зависит от ответственности власти, которая не должна забывать, что оперирует «всеми запасами накопленного капитала». Зависит это и от научного сообщества, которое не должно мириться с монополией какой-либо одной группы экспертов.

2.3.1. Теоретическое введение

Образование не роскошь, а средство продвижения! Мужчин и женщин на рынке труда, предприятий и организаций в конкуренции с другими субъектами экономической жизни, России в мировом сообществе. Мы далеки от мысли сводить все к утилитарным выгодам образования. Его фундаментальная роль в общественном бытовании доказательств не требует. Но даже с узко прагматических позиций *государственные расходы на образование — это не бюджетное бремя, а эффективные инвестиции в человеческий капитал*. Сегодня уже абсолютно ясно, что развитие сферы образования — императив экономического роста. Структурный сдвиг в пользу образования и науки представляет собой цивилизационный тренд и является условием формирования новой экономики, в которой человек, обладающий знаниями, интеллектом и информацией, становится ее важнейшим активом.

Традиционная теория услуги образования относит к так называемым «квазиобщественным благам». М. Блауг, в частности, пишет, что «экономические выгоды образования в значительной степени являются личными (персональными) и делимыми... Тем не менее не все выгоды образования достаются только тем, кто за них заплатил, а также невозможно целиком отстранить менее образованных лю-

дей от «выгод», создаваемых более образованными. Образование, следовательно, представляет собой то, что можно было бы назвать «квазиобщественным» благом, и попытка производить его посредством рыночного механизма вполне могла бы привести к недоинвестированию в образование» *(Блауг (1994, с. 550))*. Включение образования именно в эту группу благ предполагает сочетание индивидуальной и общественной платы.

Дополнение индивидуальной платы за образование государственными расходами требует и *концепция «мериторных благ»* Р. Масгрейва. Объясняя мотивы государственной поддержки, американский экономист сформулировал свою знаменитую максиму — «*необразованные не видят всех выгод образования*». В указанных обстоятельствах образование автоматически попадает в группу мериторных благ, «спрос на которые со стороны частных лиц отстает от желаемого обществом и стимулируется государством» *(Musgrave (1959, 1987))* посредством бюджетных ассигнований и/или налоговых льгот производителям этих товаров и услуг.

Из наличия общественных интересов, не выявляемых в индивидуальных предпочтениях, исходит *концепция «экономической социодинамики»*, которая относит услуги образования к смешанным благам, обладающим одновременно индивидуальной и социальной полезностью. В рамках данной концепции экономическое равновесие наступает тогда, когда предельные издержки уравниваются предельной индивидуальной и предельной социальной полезностью блага (*Гринберг, Рубинштейн (2000, с. 130—137))*. Иначе говоря, комбинация платы индивидуумов и расходов государства характерна и для этой теоретической конструкции.

Никак не комментируя достаточно спорную категорию «квазиобщественные товары» и не анализируя мериторику, имеет смысл обратить внимание на то общее, что есть во всех теоретических подходах к экономическому описанию услуг образования. И таким общим *является наличие индивидуальной платы*. При этом явное и мнимое «родство» с общественными товарами[8] подталкивает к выбору налогового решения: государство берет на себя производство образовательных услуг, а связанные с ними расходы компенсирует за счет налогов с граждан. В этом случае получение высшего образования одними индивидуумами оплачивается всеми налогоплательщиками, включая и тех, кто высшего образования не имеет, но которых, по Блаугу, «невозможно целиком отстранить от выгод, создаваемых более образованными».

Однако и в этих обстоятельствах *очевидное неравенство в выгодах* заставляет искать пути дифференциации «личного вклада» в оплату высшего образования. Собственно, так и возникли различные схемы дополнительного налогообложения индивидуумов, получивших высшее образование, основанные на введении либо специального налога на их доходы, либо повышенной ставки подоходного

[8] Подробный анализ множества общественных благ, их близких и дальних родственников, включая критику «квазиобщественных товаров» и мериторики, а также анализ их связей с благами, имеющими социальную полезность, содержится в монографии А. Рубинштейна *(Рубинштейн, (2003, с. 26—60))*.

налога *(Johnes (1993, p. 133))*. В качестве механизма обеспечения индивидуальной платы рассматриваются образовательные кредиты *(Le Grand, Propper, Robinson (1992, p. 87))*. При этом главный идеолог данного подхода М. Фридман изначально предлагал объединенную схему финансирования высшего образования: для оплаты своего обучения студентам вузов предоставляется государственный образовательный кредит, который они погашают через подоходный налог *(Friedman (1962))*. При этом радикальные взгляды Фридмана требовали либо полного прекращения государственных расходов, либо их существенного сокращения. Этим «фридомонизмом» больны многие нынешние налоговые и кредитные схемы, преследующие в качестве цели минимизацию государственных расходов на высшее образование (Высшее образование... *(2004, с. 100—105))*.

И все же наличие очевидных и значительных выгод для всех, включая и тех, кто высшего образования не имеет, создали ясное понимание того, что услуги образования обладают социальной полезностью и представляют сферу наиболее эффективных общественных инвестиций. Конец XX столетия убедительно продемонстрировал, что устойчивый экономический рост и создание новой экономики, основанной на знаниях, невозможны без систематической государственной поддержки образования. Повторим в связи с этим вывод, вытекающий из концепции экономической социодинамики, — *издержки производителей образовательных услуг должны покрываться как за счет потребительской платы*[9]*, так и за счет средств государственного бюджета*.

Немного статистики. На практике это теоретическое положение *трактуется* в *разных странах по-разному,* и совершенно не одинаково относятся там к индивидуальной плате и государственным расходам на образование. Например, в ФРГ, Австрии и Италии пропорция государственных расходов на высшее образование и внебюджетных источников его финансирования, включая индивидуальную плату потребителей, составляет 90 к 10, в Великобритании, Португалии и Финляндии — 80 к 20, Дании, Швеции и Ирландии — 70 к 30, в США — 50 к 50 (Бакулев, Демидов *(2003, с. 15))*. В СССР услуги высшей школы наряду со многими другими продуктами социального сектора были бесплатными, а расходы образовательных учреждений полностью покрывались за счет бюджетных ассигнований. В современной России складывается иная ситуация.

«Необразованные не видят всех выгод образования» — этим недугом в нашей стране страдают не только необразованные потребители, но и образованные экономисты и чиновники, радеющие за реформирование образования в чисто «фридманской» версии. Вероятно, именно этим и можно объяснить направленность реформ, выталкивающих высшую школу из-под опеки государства. Следствием такой политики «прикрытых глаз» стало общее недофинансирование вузов: в период с 1991 по 2002 г. *доля государственного финансирования*

[9] В предельной ситуации, например, когда действует норма всеобщего среднего образования, устанавливаются нулевые цены, а затраты производителей образовательных услуг полностью покрываются за счет бюджетных ассигнований.

высшего образования в ВВП сократилась в три раза: с 1,2 до 0,4% *(Финансовые аспекты...(2003, с. 53))*. Стремясь выжить, государственные вузы увеличили число коммерческих студентов: их удельный вес в 1993 году составлял 3,8%, в 1995 — 8,6%, в 1997 — 15,6%, в 1999 — 27,4%, в 2001 — 40,7% и в 2003 г. — 44,0% *(Высшее образование...(2004, с. 22))*. Такова статистика и главная тенденция, которая, по всей видимости, является доминантой реформы высшей школы, основанной на введении ЕГЭ и ГИФО.

О реформе высшей школы и ЕГЭ. Нужен ли единый государственный экзамен, дополняющий привычные экзамены по окончании средней школы, и какова цель введения ЕГЭ? Ответы на указанные вопросы получить далеко не просто. Анализ высказываний сторонников реформы позволяет выделить две группы мотивов. *Во-первых*, существует целевая установка, в соответствии с которой ЕГЭ должен заменить приемные экзамены в вузах. *Во-вторых,* вероятно, вследствие критики именно этой цели, появилось и другое объяснение: ЕГЭ должен выполнять функции внешней (независимой) оценки производителей образовательных услуг.

Не повторяя многочисленные и хорошо известные сюжеты критики ЕГЭ в качестве заменителя приемных экзаменов в вузы[10], следует обратить внимание на особенно часто встречающиеся возражения его оппонентов. Прежде всего, существует явное сомнение в целесообразности ликвидации традиционного права вузов на выбор своих студентов. Более того, для некоторых популярных образовательных учреждений количество абитуриентов с высоким уровнем ЕГЭ будет, с большой вероятностью, превосходить реальные возможности вузов, обусловливая необходимость дополнительной селекции. При наличии такой селекции ЕГЭ вообще не нужен, ибо дополнительный отбор может быть основным.

Что же касается другого объяснения ЕГЭ, основанного на необходимости «внешней оценки производителей образовательных услуг»[11], то оно вообще не выдерживает критики. При наличии информационной асимметрии (потребитель не в полной мере владеет информацией о качестве услуг производителя) потребитель, действительно, нуждается в независимом источнике информации о производителях образовательных услуг (внешняя оценка). Однако из всех когда-либо существовавших рецептов устранения этой стандартной «ошибки рынка», ре-

[10] В наиболее общей форме критика ЕГЭ содержится в открытом письме Президенту Российской Федерации группы отечественных ученых и педагогов, опубликованном в Интернете. См. также выступления в центральной печати вице-президента РАН, академика В. В. Козлова, вице-президента РАН, академика А. Д. Некипелова, декана экономического факультета МГУ В. П. Колесова. Много критических замечаний в отношении ЕГЭ и ГИФО было высказано во время обсуждения реформы образования в РИО-Центре, состоявшегося 5 марта 2004 г., на котором среди других участников круглого стола выступили академик В. В. Козлов, академик Д. С. Львов, академик А. Д. Некипелов, академик В. А. Садовничий, академик А. О. Чубарьян.

[11] Впервые такое объяснение я услышал от одного из идеологов реформы, проректора ГУ — ВШЭ Л. Якобсона. Отвечая на мой вопрос, зачем нужен ЕГЭ, Л. Якобсон сослался на существование информационной асимметрии в сфере среднего образования и сформулировал тезис о том, что ЕГЭ станет независимым источником оценки производителей образовательных услуг.

форматоры предложили самый экстравагантный способ — тестирование потребителей услуг. Подчеркну потребителей, а не производителей. Это все равно, что экзаменовать вкус посетителей ресторана вместо проверки качества приготовления еды.

О трансфертах потребителям и ГИФО. Теперь о ГИФО и принципе «деньги следуют за услугой», в котором, строго говоря, нет ничего нового. Речь идет о выборе в старой альтернативе: субсидии производителям или трансферты потребителям блага, имеющего социальную полезность. Принципиальным противником субсидий производителям выступал, как известно, все тот же М. Фридман, который, собственно, и предложил в начале 60-х годов прошлого столетия идею «образовательных ваучеров» *(Friedman (1962))*[12]. В социально «облагороженной» версии замена бюджетного финансирования вузов ваучерами была поддержана С. Дженксом *(Jencks (1970))*. В целом же, к концу XX столетия экономическая теория знала уже несколько тысяч ваучерных схем финансирования высшего образования *(Johnes (1993, p. 126))*. *При этом из-за множества хронических изъянов ни одна из них так и не нашла своего практического применения*.

В подтверждение данного вывода опять процитирую одно из последних отечественных исследований, посвященных проблемам высшего образования. «Формально образовательные ваучеры уже используют или пытаются внедрить для финансирования высшего образования в таких странах, как Австралия, Финляндия, Нидерланды, Чили, Швеция. Но на практике ваучерные схемы трансформируются в бюджетное финансирование вузов по результатам их работы..., поскольку деньги в вузы поступают от государства, а не от потребителей. Как правило, вузы получают государственные средства через механизм нормативно-подушевого финансирования, нередко в сочетании со сметой[13]. Поэтому пока достаточно сложно судить об эффективности механизма образовательных ваучеров в высшем профессиональном образовании» *(Высшее образование ... (2004, с. 55))*.

Напомню, что в нашей стране идея ваучерного финансирования вузов, трансформированная в ГИФО, предложена Я. Кузьминовым *(Основные направления...(2000))*. Конкретные же модели ГИФО были разработаны также в Государ-

[12] Сделаю одно уточнение. Я был уверен, что «образовательные ваучеры» — это изобретение М. Фридмана. Однако недавно прочел, что данная идея встретилась еще в XVIII веке в Правах человека Т. Пэйна *(Высшее образование ... (2004, с. 55))*. И как обычно в таких случаях бывает, тут же нашелся еще более ранний пример. Ассоциативно я вспомнил о Театре в античные времена, когда государственная казна выдавала свободным гражданам своего рода ваучеры — «таболы», которые зритель мог тратить исключительно на посещения театрального представления. Потом театры обменивали «таболы-ваучеры» на реальные деньги. Замечу также, что эта не оправдавшая себя форма государственного финансирования театра осталась лишь в античной истории.

[13] Судя по всему, в России именно так и будет реализована схема ваучерного финансирования. Как мне объяснял еще один проректор ГУ — ВШЭ Б. Рудник, государственное финансирование вузов будет осуществляться по итогам зачисления студентов на основе душевого норматива, выполняющего функцию ГИФО. Таким образом, и здесь деньги в вузы будут поступать от государства, а не от потребителей.

ственном университете — Высшей школе экономики авторским коллективом под руководством Т. Клячко. При этом по замыслу архитекторов реформы, финансовые ресурсы вузов должны формироваться из ГИФО поступивших (на основе ЕГЭ) студентов и из дополнительной платы, устанавливаемой вузами *(Финансовые аспекты...(2003, с. 137—211))*.

Не повторяя всех возражений против трансфертов, следует подчеркнуть, что часть из них учтена. ГИФО — это все же не деньги, а лишь именные бюджетные обязательства, которыми можно расплачиваться только за собственное образование. Поэтому выделенные на указанные цели бюджетные средства нельзя потратить, скажем, на алкоголь. В этом смысле ГИФО — своего рода «связанный трансферт» с обременением, позволяющим частично защитить бюджетные средства от их нецелевого использования. К сожалению, только *частично*, ибо применение механизма именных финансовых обязательств воспроизводит другую опасность. Дело в том, что государство в соответствии с общественными преференциями выделяет бюджетные средства не на высшее образование вообще, а на подготовку специалистов по определенным специальностям. При этом *свободный выбор граждан, обслуживаемый механизмами ГИФО, может привести к искажению общественных интересов*. Скажем, вместо нужного количества врачей может появиться излишнее количество астрономов.

Вместе с тем у нас в стране «...решения слишком часто опирались на идеологические, а не прагматические соображения. Нередко во главу угла ставилось не достижение реальной эффективности, а *следование принципам» (Полтерович (2004, с. 3))*. И нынешние действия правительства исключением не являются. Идеологическое «следование принципам» продолжает питать некоторых экономистов в их ревностном стремлении сократить государственные расходы на социальную сферу. С упорством, достойным иного применения, реализуется реформа, центральным сюжетом которой является замена государственного финансирования вузов бюджетными трансфертами потребителям образовательных услуг, которая, строго говоря, входит в противоречие с недавно принятым Федеральным законом «Об автономных учреждениях» (№ 174-ФЗ) от 3 ноября 2006 г.

Похоже, властный выбор уже сделан — *альтернатива превратилась в императив* применения системы ваучерного финансирования вузов, направленной на увеличение ресурсов высшей школы исключительно за счет средств населения. Именно данная «сверхзадача» подталкивает экономические ведомства к лоббированию реформы высшей школы. Это же подтверждают и предварительные расчеты. Если с 1995 по 2000 г. доля государства в финансировании высшего образования снизилась с 77 до 47% *(Высшее образование...(2004, с. 18))*, то в результате осуществления планируемой реформы может сформироваться еще более приятная Минфину пропорция с государственным участием менее 30%. Подобное стремление к сокращению бюджетных расходов на высшую школу — повторим это еще раз — суть прямое следствие *слепоты* в отношении выгод образования. Нежелание увидеть действительную социальную полезность образования обрекает реформу на провал.

Все это мотивирует разработку альтернативных предложений реформы образования. Их важность обусловлена еще несколькими обстоятельствами. Во-первых, в соответствии с экономической теорией образовательные услуги наряду с социальной имеют индивидуальную полезность, и потому сам факт установления индивидуальной платы вполне обоснован и соответствует мировой тенденции[14]. Во-вторых, на данном этапе развития России, по-видимому, уже невозможно вернуться во времена бесплатного высшего образования. В-третьих, стихийность введения платы за образование в 1990-е годы у нас в стране и нынешнее деление студентов на «платных» и «бюджетных», нарушающее принцип доступности высшего образования для первых и превращающее вторых в «особенно равных среди равных», требует реформирования сложившейся системы финансирования высшей школы.

2.3.2. Небанковские образовательные кредиты

Введение индивидуальной платы, дополняющей государственные расходы на высшее образование — принципиальное положение предлагаемой реформы. Исходя из конкретных расчетов и необходимости повышения общего уровня финансирования высшей школы, в том числе для обеспечения как минимум трехкратного увеличения оплаты труда профессорско-преподавательского состава и роста технической оснащенности вузов, следует установить обоснованную для нынешнего периода пропорцию расходов государственного бюджета и платы студентов за обучение. Имея в виду ориентировочный характер выполненных расчетов, указанное соотношение можно определить в первом приближении, исходя из 70% доли государственных расходов. Пропорцию с более низким уровнем участия государства (менее 70%) следует установить при получении второго высшего и других форм послевузовского образования. В случае обучения студентов, не являющихся гражданами России, плата за образовательные услуги может быть установлена из расчета полной компенсации расходов вуза на обучение одного студента.

Тезис о справедливости. Несмотря на все аргументы в пользу необходимости института «коммерческих» студентов, следует все же негативно оценить сложившееся положение, когда в государственных вузах они одновременно и вместе обучаются с «бюджетными» студентами. Необходимо исключить практику, превращающую университеты и другие образовательные учреждения в банальные «тор-

[14] Отметим, что до середины 1980-х гг. высшее образование в странах Западной Европы в основном было бесплатным. Позже получила признание установка на введение индивидуальной платы за обучение, частично компенсирующей расходы производителей образовательных услуг. Эта общая тенденция нашла отражение во Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века, предполагающей, что финансирование высшей школы основано на привлечении как государственных, так и частных средств. Данный подход был выработан на Всемирном форуме «Образование для всех», который состоялся в апреле 2000 г. в Сенегале *(Егоров (2004, с. 17))*.

гобры»: наличие денег не должно открывать двери вузов тем, у кого нет для этого соответствующих исходных знаний и навыков.

Позитивный же вектор финансовой реформы может быть выражен простой формулой — *«от неравенства в бесплатности к равенству в платности»*. Все поступившие в результате конкурсных экзаменов граждане России должны оплачивать свои образовательные услуги на основе равной для всех твердой ставки, не меняющейся в течение всего периода их обучения (примерно 30% от общей стоимости образования). При этом в зависимости от успехов в обучении и/или от имущественного положения студентов им могут устанавливаться стипендии и выделяться специальные гранты[15].

Оплата конечного результата и образовательные кредиты. Теоретический анализ позволяет установить особенность образовательного блага — наличие пролонгированного процесса обучения. В отличие, скажем, от театральной услуги, длительность которой определяется несколькими часами, комплексное образовательное благо имеет длительность от 4 до 5 лет. В этом контексте месячные, полугодовые и годовые денежные взносы студентов за обучение выглядят авансовыми платежами. С учетом сказанного центральным положением реформы должна стать *замена любых форм предоплаты оплатой образовательных услуг после завершения обучения* в высшем учебном заведении.

Очевидно, что реализация данного принципа порождает потребность в кредитных ресурсах, компенсирующих отсутствие авансовой платы студентов за обучение. При этом отмеченная потребность полностью согласуется с Законом «Об образовании», где прямо сказано, что «для организации социальной поддержки студентов, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования, создается специальная система кредитования в виде личного социального образовательного кредита» (*ст. 42, п. 6*). В этом смысле реализация принципа оплаты образовательных услуг после завершения обучения и означает, в сущности, предоставление студентам государственных вузов «личного социального образовательного кредита».

Ключевым положением этой реформы является небанковский механизм кредитования студентов, который определяется следующей формулой. *Кредитование студентов — суть бюджетное финансирование вузов.* Смысл такого механизма обеспечения «личного социального образовательного кредита» раскрывается в трех сюжетах. *Во-первых*, государство берет на себя (подтверждает) обязательство полного бюджетного финансирования учрежденных им вузов, включая и ту часть (30%), которая приходится на плату студентов за свое образование. *Во-вторых*, поступившие в вуз студенты берут на себя обязательство погашения «личного социального образовательного кредита» посредством

[15] Здесь имеет смысл обратить внимание на зарубежный опыт. Так, при введении в Австрии в 2000 г. индивидуальной платы за обучение была увеличена материальная поддержка неимущих студентов, а в Великобритании эта плата еще в 1997 г. была установлена дифференцированной в зависимости от материального положения студентов *(Егоров (2004, с. 12—13))*.

оплаты образования после его завершения — договор «возвратной платы»[16]. *В-третьих,* указанная кредитная схема финансирования вузов никак не предполагает сокращения государственных расходов на высшее образование. Ее использование направлено на создание эффективных и справедливых механизмов индивидуальной платы, обеспечивающих доступность высшего образования для всех групп населения.

Данный механизм кредитования должен действовать и в отношении студентов, не сумевших пройти полный курс обучения в вузе. В этом случае «возвратная плата» за обучение устанавливается пропорционально числу завершенных семестров. Исключением из общего правила являются иностранные студенты, которые могут вносить плату за обучение в полугодовом режиме (за месяц перед началом каждого семестра).

Многоканальная система финансирования. Одной из особенностей предлагаемой реформы высшей школы может стать принцип многоканальности финансирования. Реализация этого принципа в комбинации с механизмом кредитования студентов обеспечивается партнерским участием субъектов Российской Федерации и бизнеса в финансировании государственных вузов. Смысл такого партнерства заключен в трех обстоятельствах.

Во-первых, в дополнение к федеральным обязательствам государства отдельные субъекты Российской Федерации и представители бизнеса берут на себя обязательства полного (*100%*) финансового обеспечения обучения в вузе дополнительных (целевых) контингентов студентов. *Во-вторых*, поступившие в вуз «целевые» студенты берут на себя обязательство погашения «образовательного кредита» посредством оплаты образования после его завершения *(возвратная плата)* и/или в форме «отработки» по специальности в соответствующем регионе или на предприятиях соответствующей отрасли бизнеса. *В-третьих*, финансовые ресурсы государственных вузов в этом случае формируются по трем основным каналам: бюджетные ассигнования учредителей, контрактные обязательства субъектов Российской Федерации и доходы по договорам с представителями бизнеса.

Источники платы за образование. Источником «возвратной платы» за высшее образование российских граждан может служить оплата труда (доходы) выпускников государственных вузов. Это положение является одновременно и одной из целей реформы. Вместе с тем, указанная норма может начать эффективно «работать» лишь при достижении достаточно высокого уровня оплаты квалифицированного труда. Учитывая же нынешнюю ситуацию, целесообразно предусмотреть переходный период, в течение которого *бремя «возвратной платы» распределяется между работодателем, использующим квалифицированный труд, и наем-*

[16] Очень похожая схема финансирования высшей школы реализуется посредством механизма государственных возвратных субсидий *(от. ред. Шишкин (2004, с. 110—111))*. В качестве предтечи можно назвать также и упомянутую выше кредитную схему Фридмана. Однако и в случае государственных возвратных субсидий, и в схеме Фридмана речь идет о *полной компенсации* потребителями расходов производителей образовательных услуг. Предлагаемый же подход основан исключительно на *долевом* участии студентов в финансировании их образования.

ным работником, являющимся выпускником одного из государственных вузов. В самом первом приближении долевое участие работодателя и наемного работника в «возвратной плате» за приобретенное им высшее образование может определяться следующей шкалой, отражающей снижение доли участия работодателя по мере роста доходов наемного работника *(табл. 3.1):*

Таблица 3.1

Долевое участие работодателя в «возвратной плате»

Месячный доход выпускника ВУЗа (тыс. руб.)	10 и ниже	11—20	21—30	31—40	Свыше 40
Долевое участие работодателя в «возвратной плате» (%)	50	35	30	15	0

Принцип дифференциации «возвратной платы». Принимая во внимание разный профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений, их техническое оснащение, бытовые условия жизни студентов и в целом имеющиеся отличия в качестве предоставляемых образовательных услуг, включая традиции и «брэнд» учебного заведения, «возвратная плата» должна зависеть от категории вуза и уровня его расходов на обучение одного студента. Для решения этой, сугубо прагматической, задачи необходимо построить типологию высших учебных заведений России, разделяющую их по указанным признакам на 4—5 групп. При этом для каждой группы следует установить свой *интервальный норматив расходов на обучение одного студента*. В первом приближении можно использовать следующую ориентировочную шкалу, дифференцирующую норматив годовых расходов на обучение одного студента и «возвратную плату» в зависимости от категории вуза (*табл. 3.2.*).

Таблица 3.2

Дифференциация «возвратной платы»

Категория вуза	I	II	III	IV	V
Норматив годовых расходов вуза в расчете на одного студента (тыс. руб.)	больше 250	201–250	151–200	100–150	меньше 100
Государственное финансирование вуза в расчете на одного студента при пятилетнем обучении (тыс. руб.)	1 375	1 125	875	625	375
30%-ая «возвратная плата» при пятилетнем обучении (тыс. руб.)	412,5	337,5	262,5	187,5	112,5

Механизмы и формы платы за образование. В качестве компенсации части государственных расходов на образование (погашение образовательного кредита) каждый выпускник вуза, ставший наемным работником, и его работодатель вносят в соответствующей пропорции «возвратную плату» в государственный бюджет. При этом указанные расходы могут быть распределены на период до 15 лет (*табл. 3.3.*).

Таблица 3.3

Ежемесячная «возвратная плата»

Категория вуза	I	II	III	IV	V
Общая сумма 30%-ной «возвратной платы» (руб.)	412–500	337–500	262–500	187–500	112–500
Ежемесячная «возвратная плата» при распределении на 15 лет (руб.)	2 292	1 875	1 458	1 042	625

Рассматривая образование в качестве фактора повышения рыночной стоимости труда, размер «возвратной платы» следует устанавливать также в зависимости от дохода выпускника. Чем лучше образование, тем больший доход получает выпускник вуза, и тем большие средства возвращаются государству. Важна и обратная сторона медали — если вузовский выпускник получил малооплачиваемую работу или остался без работы, то возвращаемые государству средства должны быть минимальными либо вовсе нулевыми. В связи с этим целесообразно установление нижней границы доходов выпускников, «недотягивание» до которой освобождает их от «возвратной платы».

«Возвратная плата» образовательных услуг наемным работником может осуществляться в виде дополнительного налога на доходы физического лица. Участие работодателя в оплате указанных услуг может производиться в форме отчислений в специальный фонд высшего образования. Возвратная плата предпринимателя, получившего высшее образование, производится одновременно по двум каналам: в виде налога на доходы физического лица и в форме отчислений в специальный фонд высшего образования.

С учетом сказанного ставка дополнительного налога на доходы физического лица, как и ставка отчислений в специальный фонд высшего образования, устанавливаются дифференцированными по группам вузов и уровню доходов их выпускников, исходя из следующей общей закономерности. Чем ниже уровень образовательных услуг и выше доход выпускника вуза, тем меньше должна быть суммарная ставка налогов и отчислений. Соответствующие таблицы ставок налогов (*табл. 3.4.*) и отчислений (*табл. 3.5.*) определяются с учетом меняющейся пропорции долевого участия работодателей и наемных работников в «возвратной плате».

Таблица 3.4

Ставки дополнительного налога на доход физических лиц, получивших высшее образование (%)

Категория вуза	Месячный доход выпускника (тыс. руб.)				
	10 и ниже	11—20	21—30	31—40	Свыше 40
I	12,5%	8,1%	6,3%	5,3%	5,0%
II	11,2%	7,3%	5,6%	4,7%	4,5%
III	8,3%	5,4%	4,2%	3,5%	3,3%
IV	5,5%	3,6%	2,8%	2,3%	2,2%
V	4,2%	2,7%	2,1%	1,8%	1,7%

Таблица 3.5

Ставки отчислений работодателей в специальный фонд высшего образования (в %)

Категория вуза	Месячный доход выпускника (тыс. руб.)				
	10 и ниже	11–20	21–30	31–40	свыше 40
I	12,5%	4,4%	2,1%	0,9%	—
II	11,2%	3,9%	1,9%	0,8%	—
III	8,3%	2,9%	1,4%	0,6%	—
IV	5,5%	1,9%	0,9%	0,4%	—
V	4,2%	1,5%	0,7%	0,3%	—

В отношении «возвратной платы» следует сделать еще одно важное дополнение. Реализация права российских граждан, предусмотренного Конституцией Российской Федерации (*ст. 43, п. 3*) — «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении...» — требует установления специальной квоты лучших выпускников государственных вузов, освобождаемых от «возвратной платы» на конкурсной основе по итогам полного курса обучения. В первом приближении эта квота может быть установлена в соответствии со следующим правилом. На каждом факультете всех государственных вузов *10—30% выпускников,*

набравших на экзаменах за все годы обучения большую сумму баллов, следует освобождать от «возвратной платы» [17].

Необходимо подчеркнуть особо, что определение механизмов и форм «возвратной платы» за высшее образование, включая установление порядка проведения конкурса на освобождение от этой платы лучших выпускников вузов, а также установление соответствующей квоты, должно входить в компетенцию Правительства Российской Федерации. Это полностью согласуется с уже цитированной статьей 42 (п.6) закона «Об образовании», содержащей специальную запись: «Положение о личном социальном образовательном кредите разрабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации».

Государственные обязательства. Общий объем государственных обязательств по финансовому обеспечению вузов должен учитывать все направления их уставной деятельности и состоять из трех основных частей:

- финансовое обеспечение учебного процесса на основе системы дифференцированных нормативов расходов на обучение одного студента и предусмотренного для образовательного учреждения общего количества студентов, соответствующего возможностям вуза и учредителя;
- финансовое обеспечение комплекса мер, направленных на сохранение и развитие научно-педагогического потенциала, соответствующих программе деятельности данного вуза, его уставным целям и возможностям учредителя;
- финансовое обеспечение строительства, реконструкции и капитального ремонта.

Контрактные отношения. Нельзя считать, что сметное финансирование вузов, осуществляемое ныне в стиле 50-х годов ушедшего столетия, суть единственно допустимый инструментарий реализации финансовых обязательств государства. Другой возможностью является внедрение контрактных отношений. В сущности это означает применение такого способа бюджетного финансирования текущей деятельности вузов, который основывается на введении пятилетнего (трехлетнего) и ежегодных договоров, заключаемых учредителем с образовательным учреждением. В рамках таких договоров должны быть предусмотрены обязанности вузов по реализации их уставных функций, связанные с предоставлением образовательных услуг и осуществлением комплекса мер, направленных на сохранение и развитие научно-педагогического потенциала. В этих же договорах должны быть установлены механизмы реализации гарантий учредителя по обеспечению деятельности созданных им вузов за счет средств государственного бюджета.

[17] Доля выпускников вузов, освобождаемых от возвратной платы, может устанавливаться дифференцированно в зависимости от потребностей общества в тех или иных специалистах, категории вуза, а также иных соображений социального характера, соответствующих общественным приоритетам для данного отрезка времени. Указанная доля может меняться для каждого нового контингента абитуриентов, но должна сохраняться постоянной в течение всего периода их обучения в вузе. В предельном случае при наличии установки общества на обеспечение бесплатного высшего образования эта доля может быть равной 100%.

Государственный протекционизм. Предложенные механизмы финансирования высшего образования определяют значительные возможности для проведения направленной структурной политики государства. Предоставление льгот по дополнительному налогу на доходы наемных работников и отчислениям работодателей в специальный фонд высшего образования в тех секторах, где существуют преференции в отношении обеспечения квалифицированными кадрами, является весьма эффективным инструментом реализации общественных интересов. Приведем следующие примеры, характеризующие такие возможности:

- при наличии соответствующих преференций государства может быть, как уже было сказано, введено бесплатное высшее образование, посредством полного освобождения от дополнительного налога наемных работников, получивших высшее образование, и от отчислений в специальный фонд высшего образования работодателей;
- полное освобождение от дополнительного налога на доход физических лиц, получивших высшее образование по одной из социально значимых специальностей;
- льгота для предпринимателей, действующих в сфере малого бизнеса, — пониженная (в предельном случае до ноля) ставка дополнительного налога на доходы физических лиц, получивших высшее образование, и сниженная (в предельном случае до ноля) ставка отчислений работодателя в специальный фонд высшего образования;
- льгота для государственных учреждений — сниженная (в предельном случае до ноля) ставка отчислений работодателя в специальный фонд высшего образования и т. п.

2.3.3. Заключительный комментарий

Ключевое положение реформы — введение платности высшего образования — имеет свои негативные и позитивные стороны. Главное, всегда очень трудно воспринимать любую новацию, ухудшающую условия жизни людей. Тем более когда реформа проводится в условиях глобальной бедности населения. В каком-то смысле несколько «подслащает пилюлю» тот факт, что оплата высшего образования частично перекладывается на работодателей и, главное, распределяется на период до 15 лет, и ее источником являются будущие доходы студента. Тем самым нынешние бюджеты домохозяйств не страдают. И все же неприятным моментом являются возникающие у студента «долговые обязательства».

Позитивной стороной осуществления этой нетривиальной меры является увеличение объема финансовых ресурсов высшей школы, при одновременной реализации общего принципа справедливости. Единственным критерием поступления в вуз должен стать уровень подготовки абитуриентов, сдавших конкурсные экзамены. При этом введение дифференцированной платы за высшее образование (чем выше уровень вуза, тем выше и ставка дополнительного налога на буду-

щие доходы студента) сделает решение молодого человека (или его семьи) поступать в тот или иной вуз более ответственным. Дифференцированная плата за высшее образование поможет также несколько выровнять спрос на услуги различных вузов.

Определенного комментария требует тема участия в оплате образовательных услуг работодателей. Здесь следует повторить, что при достаточно высоком уровне оплаты квалифицированного труда такая необходимость исчезнет. По-видимому, через некоторое время все так и произойдет. На это указывают мировые тенденции и сам характер рынка труда. Однако «некоторое время» может растянуться до весьма существенных пределов, и тогда этот «естественный» временной лаг будет тормозить очень важный для России процесс — повышение доли интеллектуальной составляющей экономического роста. С учетом этого в предлагаемую кредитную схему введен работодатель. Причем участие последнего в «возвратной плате» адекватно, в сущности, введению обязательной надбавки за квалифицированный труд, выплачиваемой наемному работнику опосредованно, через механизм погашения части его «личного социального образовательного кредита». По мере роста заработной платы выпускников вузов эта обязательная надбавка снижается до нулевого уровня.

В «теме работодателя» присутствует еще одна проблема. В частности, следует считаться с такой ситуацией, когда выпускник вуза не сумел устроиться по специальности, и даже с таким предельным случаем, когда работодатель предложил выполнять неквалифицированную работу. Должен ли в подобных обстоятельствах работодатель участвовать в оплате высшего образования наемного работника? Кажется, что ответ здесь может быть положительным. В этом случае отчисления работодателей в специальный фонд высшего образования сродни плате за квалифицированные трудовые ресурсы, альтернативная стоимость использования которых и обусловливает указанные отчисления. Гвозди тоже можно забивать алмазным молотком, а бумагу резать титановыми ножницами. Выполненная работа в этом случае будет стоить весьма дорого. В данном контексте отчисления работодателей следует рассматривать как своеобразный защитный механизм общества от неэффективного использования квалифицированного труда.

Мониторинг дополнительных налогов, выплаченных физическими лицами, получившими высшее образование по тем или иным специальностям в тех или иных учебных заведениях, позволит оценить качество образовательных услуг и реальную потребность в специалистах, подготовленных конкретными вузами. Следует обратить внимание и на такие ситуации, когда определенное количество специалистов с высшим образованием окажется невостребованным. В этом случае потери бюджета от невыплаченных налогов вузовскими выпускниками дадут рыночную оценку полученного образования и явятся сигналом для коррекции образовательной политики и деятельности конкретных вузов.

Следует особо подчеркнуть, что предлагаемая реформа предоставляет широкие возможности для реализации общественных преференций в области высшего образования. Продуманная структурная политика способна обеспечить интересы об-

щества, связанные с ускоренным насыщением квалифицированными кадрами тех или иных секторов экономики, появлением новых специальностей и развитием новых направлений бизнеса, а также созданием условий для решения проблем получения высшего образования социально незащищенными группами населения.

В связи с этим надо обратить внимание на финансовые и институциональные возможности для осуществления структурной политики. Введение механизмов «возвратной платы» в форме дополнительного налога на доходы наемных работников и отчислений работодателей в специальный фонд высшего образования позволяет «убить двух зайцев». Во-первых, появляются финансовые ресурсы для проведения направленной структурной политики, во-вторых, концентрация этих ресурсов в специальном фонде позволяет использовать широко известный институт гражданского общества — «политику вытянутой руки». Речь идет о создании общественного совета этого фонда, обеспечивающего конкурсный отбор наиболее эффективных проектов, направленных на решение задач образовательной политики России.

В контексте предлагаемой реформы целесообразно оценить ситуацию с «утечкой мозгов и талантов». Нетрудно предположить, что еще немало времени выпускники российских вузов будут уезжать на работу в другие страны, предоставляющие лучшие условия по оплате труда. Такая тенденция, по всей видимости, сохранится для ряда профессий, где Россия продолжает готовить специалистов, обладающих высоким уровнем конкурентоспособности на мировом рынке (математики, физики, биологи, музыканты и т.п.). К этому следует относиться как некой данности и характерной особенности современного мира, переживающего эпоху глобализации. Можно увидеть в данном факте и некоторые положительные моменты. «Возвратная плата» за обучение и исполнение налоговых обязательств российских граждан, работающих за рубежом (своеобразный экспорт специалистов), сделает потери менее чувствительными. А потери такие, безусловно, есть. Это как экспорт сырой нефти вместо продуктов ее переработки. Так и работа наших специалистов за рубежом — эффективнее экспортировать результаты их труда. Поэтому создание необходимых условий для работы квалифицированных специалистов в России остается магистральной линией развития нашей страны. Необходимым шагом на этом пути и важным элементом реформы является трехкратное повышение оплаты труда преподавателей.

2.4. Охрана здоровья населения

Состояние российской системы охраны здоровья населения приходится признать кризисным. Обостряются проблемы доступности и качества медицинской помощи, здоровье людей становится реальным ограничителем экономического роста и социального благополучия. При этом показатели здоровья и смертности в России начали ухудшаться еще с середины 1960-х годов. Среди причин такой динамики особую роль играют несчастные случаи, самоубийства, убийства, отравле-

ния, отсутствие привычки к здоровому образу жизни, тяжелая экологическая ситуация в ряде регионов страны, недоступность полноценного питания для значительной части населения, массовое пьянство, алкоголизм, наркомания. В итоге к началу XXI столетия наша страна вернулась примерно к тому же уровню отставания по показателю продолжительности жизни от развитых стран, какой был еще в царской России в начале XX века.

Высокая и повышающаяся смертность стала одним из значимых факторов демографического кризиса. Речь идет о многих миллионах преждевременно оборвавшихся жизней. Если бы не этот «летальный феномен» российской жизни и не состоявшиеся рождения детей из-за смерти потенциальных родителей, сегодня нас могло быть больше почти на 20 млн человек. Добавить к этому следует и те потери, которые несет российское общество из-за плохого здоровья живущего населения. Так, по оценке Всемирной организации здравоохранения, по продолжительности здоровой жизни мужчин Россия в 2000 г. находилась на 133-м месте в списке из 192 стран (52,8 года, на 14,4 года меньше, чем в США), женщин — на 70-м месте (64,3 года, на 7 лет меньше, чем в США).

2.4.1. Здравоохранение: состояние дел[18]

К сожалению, свою лепту в эту негативную динамику вносит и деградирующая система здравоохранения. Сравнение схожих по доминированию бюджетной медицины России и Великобритании свидетельствует о том, что в 1965 г. в этих странах был, примерно, одинаковый уровень смертности от заболеваний, которые в принципе излечимы (показатель устранимой смертности). В конце 90-х гг. ситуация резко изменилась — устранимая смертность в России стала почти в три раза выше, чем в Великобритании.

Анализ медицинского обслуживания населения позволяет сделать вывод о том, что неудовлетворительная ситуация в системе здравоохранения вызвана двумя основными причинами:

- недостаточное финансирование;
- неэффективная система управления, организации и финансирования отрасли.

Объемы бесплатной медицинской помощи постоянно уменьшаются, обусловливая увеличение платности медицинских услуг. Проведенные в последние годы обследования личных расходов населения на медицинскую помощь показывают, в частности, что объем этих расходов составляет 40—45% от совокупных затрат на медицинскую помощь (государственных и личных). Более 50% пациентов платят за лечение в стационарах, 30% — за амбулаторно-поликлиническую помощь, 65% — за стоматологические услуги.

[18] В этом разделе использованы материалы доклада «Российское здравоохранение: как выйти из кризиса». М.: ГУ — ВШЭ, 2006.

В сфере платной медицины сегодня сосредоточены значительные средства, существенно выходящие за рамки статистической отчетности и государственного контроля. Происходит скрытая коммерциализация, а иногда и фактическая приватизация наиболее привлекательных для населения медицинских учреждений и служб.

Нарастание платности происходит в хаотичной и неконтролируемой форме, без каких-либо внятных попыток государства смягчить негативные последствия этого процесса для населения. Формальные и неформальные платежи особенно обременительны для лиц с низкими доходами. Серьезное заболевание, лечение которого требует больших затрат, разоряет людей, заставляя влезать в большие долги или продавать домашнее имущество. Растущее число больных вынуждены отказываться от лечения и приобретения нужных лекарств.

Главная причина этих проблем — критически низкое ресурсное обеспечение здравоохранения, и прежде всего очень низкая заработная плата врачей и медсестер. Врачи в этой ситуации вынуждены заниматься самоэксплуатацией, набирать больше ставок, дежурств, работать на износ (коэффициент их совместительства составляет в среднем 1,7).

Другой фактор обострения проблемы качества услуг — низкий уровень материально-технической базы здравоохранения. Износ основных фондов составляет сегодня в среднем 58,5%, в том числе медицинского оборудования — 64%. Мировое здравоохранение в последние два-три десятилетия переживает глубокие технологические сдвиги, существенно повышающие клинические результаты медицинской деятельности. Эти процессы очень слабо задели наше здравоохранение, если не считать небольшое число элитных учреждений.

По показателю расходов на медицинскую помощь на душу населения Россия существенно отстает не только от западных стран, но и от большинства стран Центральной и Восточной Европы, которые «стартовали» примерно в равных с нами условиях (*табл. 4.1*).

Трудно говорить о качестве медицинской помощи, если первичный прием больного в поликлинике областного российского центра оплачивается страховой компанией в размере 23 руб. 80 коп., вторичный прием — 18 руб. 76 коп., консультация кандидата медицинских наук — 37 руб. 85 коп. Стоимость койко-дня стационарного лечения составляет 10—15 долл., т. е. ниже стоимости пребывания в любой захудалой районной гостинице. Для сравнения отметим, что в Литве этот показатель составляет 45 долл., в западноевропейских странах — 200—300 долл. (причем оплачивается преимущественно государством), а в США — как минимум 600 долл. Это те деньги, которые нужны для оказания качественной медицинской помощи с использованием современных медицинских технологий.

Доля государственного финансирования в западноевропейских странах составляет 6—8% ВВП, к этому уровню финансирования приближаются страны Центральной Европы: Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Хорватия — 5—7% ВВП. Совершенно иное положение характерно для нынешней России. Объем государственных расходов в 2004 г. составлял 2,9% ВВП, благодаря национальному проекту «Здоровье» этот показатель увеличился до 3—3,1%. Примерно

Таблица 4.1

Государственные расходы на здравоохранение в 2002 г.

Страны	Млн долл. США
Россия	298,5
Латвия	305,8
Литва	398,6
Эстония	460,9
Польша	475,7
Венгрия	756,8
Чехия	1021,9
Италия	1637,5
Великобритания	1801,4
Франция	2079,4
Германия	2211,3

на таком же уровне приоритетности находится здравоохранение Бразилии (3,4% ВВП), Парагвая (3,0%) и Перу (2,8%). Но в отличие от России, за эти деньги государство гарантирует в указанных странах лишь самый минимум — первичную медико-санитарную помощь и меры по обеспечению медико-санитарного благополучия (борьба с инфекционными заболеваниями, санитарные мероприятия и проч.). *Россия же, финансируя здравоохранение, как в Латинской Америке, обещает своим гражданам западноевропейский набор услуг. В результате человеку без денег и «блата» фактически не гарантировано ничего.*

Но дело не только в нехватке средств. Небольшие деньги, которыми располагает отечественное здравоохранение, используются крайне нерационально. Более того, проблемы эффективности использования ресурсов постоянно обостряются, обесценивая значительную часть дополнительных вложений в здравоохранение. Так, проведенный Всемирной организацией здравоохранения анализ показал, что Россия существенно отстает от развитых стран мира по объему финансирования, но гораздо больше — по конечным показателям результативности де-

ятельности системы здравоохранения. К числу таковых относятся: *показатели здоровья населения*, на которые реально влияет отрасль; *рациональность структуры оказания медицинской помощи* и способность системы адекватно реагировать на потребности населения — обеспечивать достижение современных стандартов оказания медицинской помощи, приемлемые сроки ожидания плановой помощи и проч.; *справедливость распределения средств* (уровень социальной защиты наиболее нуждающейся части населения).

Данные следующей таблицы свидетельствуют о том, что по первой группе показателей Россия занимает 127-е место, а по интегральной оценке системы здравоохранения — 130-е место, существенно уступая большинству восточноевропейских и некоторым латиноамериканским странам со сходным уровнем экономического развития. При этом по показателю государственных расходов на душу населения наша страна занимает 75-е место (*табл. 4.2*).

В российском здравоохранении накопились острейшие структурные диспропорции. Одна из них — абсолютно неприемлемое соотношение между первичной медико-санитарной и специализированной помощью. Уровень развития первичной медико-санитарной помощи крайне низок и имеет тенденцию к падению. В мировой практике утвердилось понимание иной закономерности: чем выше доля врачей первичного звена в общей численности врачей (ниже доля узких специалистов), тем меньше средств необходимо для достижения конечных результатов функционирования системы здравоохранения. В российском здравоохранении доля врачей участковых служб не превышает 25% против 45—55% в западных странах.

Частота направлений больного участковыми врачами к специалистам у нас в стране превышает 30% от числа первых посещений, в то время как в западных странах 4—10%. А поскольку врачи в поликлиниках не имеют мотивации к тому, чтобы больше делать самим и нести реальную ответственность за здоровье населения, все свои надежды больные люди связывают с госпитализацией. При этом уровень госпитализации и особенно длительность пребывания больных в стационаре в российском здравоохранении заметно выше, чем в европейских странах. Интегрированный показатель объемов госпитализации — число койко-дней на одного жителя — почти в два раза выше, чем в среднем по Европейскому союзу (*табл. 4.3*). Имея намного меньше средств, мы направляем их преимущественно в наиболее затратный сектор здравоохранения: доля стационарной помощи в общем объеме расходов на здравоохранение у нас составляет 60% против 30—40% в европейских странах (*табл. 4.4)*.

Примерно 30% госпитализаций в нашей стране, особенно в отделения терапевтического, неврологического и гинекологического профилей, являются необоснованными с медико-экономической точки зрения: лечение больных могло бы быть результативно и дешевле проведено в амбулаторных условиях. При этом важно подчеркнуть, что система обязательного медицинского страхования (ОМС), вопреки ожиданиям, не только не сдержала процесс наращивания необоснованного объема стационарной помощи, но и, наоборот, еще более его подстегнула. Страховщики в основном научились платить за фактические объемы лечения, но они никак не

Таблица 4.2

Ранжирование систем здравоохранения
(*оценка ВОЗ, ранги от 1 до 191*)

Страны	Ранг страны по показателю:		
	Душевых расходов государства на здравоохранение (в пересчете по ППС, долл. США)	Результативности системы здравоохранения	
		Показатель здоровья населения	Интегральный показатель деятельности системы здравоохранения
США	1	72	37
Швейцария	2	26	20
Германия	3	41	25
Франция	4	4	1
Италия	11	3	2
Япония	13	9	10
Великобритания	26	24	18
Чехия	40	81	48
Польша	58	89	50
Эстония	60	115	77
Литва	71	93	73
Россия	75	127	130
Болгария	96	92	102
Румыния	107	130	160

мотивированы к поиску более рациональных форм оказания медицинской помощи, не хотят и не умеют планировать предоставление медицинской помощи застрахованным гражданам. Страховые компании ничего не теряют от сложившихся диспропорций. Неэффективность системы оплачивают сами пациенты.

Таблица 4.3

Показатели развития здравоохранения
(по данным ВОЗ, 2002 г.)

Страны	Уровень госпитализации на 100 жителей	Средний срок госпитализации, дней	Общее число дней госпитализации на 100 жителей
Россия	22,8	14,7	334,9
Латвия	19,9	11,0	218,3
Литва	23,6	10,7	252,7
Эстония	19,1	8,4	159,8
Венгрия	24,6	8,5	208,9
Польша	17,5	7,9	138,4
Чехия	21,1	11,3	238,1
Германия	23,8	10,9	258,9
Италия	15,7	7,6	119,5
В среднем по ЕС	18,5	9,5	176,4

Таблица 4.4

Доля стационарной помощи в общем объеме расходов на здравоохранение
(2002 г., %)

Россия	60,0
Эстония	30,5
Венгрия	29,0
Чехия	37,8
Франция	41,3
Германия	36,1
Италия	41,5

Если каждый четвертый гражданин страны ежегодно госпитализируется и в среднем две недели проводит на больничной койке без явной на то необходимости, то средства просто «размазываются», а действительно серьезный больной будет в лучшем случае лечиться на вышеупомянутые 10 долл. в день. Если государство удвоит расходы на здравоохранение, но сохранится нынешний объем стационарной помощи, то можно выйти на уровень примерно 20—25 долл. в день. Это, конечно, намного лучше, чем сейчас, но принципиально ничего не изменит — не обеспечит достойную зарплату врача и не даст возможность использовать современные медицинские технологии. Ясно, что, помимо дополнительных вложений, необходимо сконцентрировать имеющиеся сред-

ства на стационарном лечении тех, кто действительно в нем нуждается по состоянию своего заболевания.

Эти и многие другие проявления структурных диспропорций дают основания для вывода: остаточный принцип финансирования здравоохранения сосуществует с затратным принципом использования имеющихся средств. Система остро нуждается в дополнительных средствах, но без серьезной реструктуризации эти средства не дадут ожидаемых результатов.

2.4.2. Повестка дня

За последние 20 лет были предприняты две попытки изменить сложившуюся систему финансирования здравоохранения. В конце 1980-х годов был принят так называемый «новый хозяйственный механизм» (НХМ) в здравоохранении, и началась его отработка сначала в трех областях, а затем еще в 10 областях России. Главная идея НХМ — превращение поликлиники в центральное звено системы здравоохранения на основе передачи ей практически всех средств отрасли (система «поликлиника — фондодержатель»). Идея оказалась плодотворной и была впоследствии активно использована за рубежом. Врачи первичного звена впервые почувствовали, что можно получать достойную зарплату за то, что люди реже болеют, а персонал стационаров — за то, что качественно удовлетворяют заказ поликлиники. *Имеет смысл вернуться к использованию наработанных тогда схем, актуализировав и развив их***.** В целом же стратегия развития сектора охраны здоровья укладывается в известную формулу: *достойное финансирование в комбинации с комплексными реформами*. При этом необходимо обеспечить следующие минимальные требования:

1. Базовая ставка зарплаты медсестры — не ниже средней зарплаты по экономике региона. Базовая ставка зарплаты врача как минимум в полтора раза выше.

2. Действенное стимулирование эффективной работы, а значит, — существенная дифференциация оплаты в зависимости от объема и качества услуг. Следовательно, фонд оплаты должен превышать сумму базовых ставок не менее чем в полтора раза.

3. Обеспечение полностью бесплатного лекарственного обеспечения стационарного лечения, а также (по рецептам врачей) всех детей и пенсионеров.

4. Замена в обозримые сроки большей части изношенного и устаревшего медицинского оборудования, ремонт зданий медицинских учреждений.

5. Четкая регламентация платной медицинской помощи, предотвращающая замещение бесплатных услуг платными.

Всего этого невозможно добиться без увеличения государственного финансирования здравоохранения. Поэтому *главным рычагом подъема отечественного здравоохранения остается увеличение государственного финансирования, хотя бы до того минимального уровня, который рекомендован Всемирной организацией здравоохранения — 5—6% ВВП.*

Вторым направлением стратегии подъема здравоохранения, как уже отмечалось, должно стать *проведение давно назревших глубоких преобразований в системе оказания медицинской помощи, управлении и финансировании здравоохранения*, чтобы выделяемые средства принесли реальную пользу, что требует их трансформации в действенные стимулы качественной и результативной работы.

Крайне важен здесь вопрос об источниках дополнительных инвестиций в здравоохранение. Нормативный уровень государственных гарантий должен обеспечиваться напрямую за счет бюджетных средств (5—6% ВВП). Существующую ныне систему обязательного медицинского страхования (ОМС) имеет смысл интегрировать с системой добровольного медицинского страхования (ДМС). В частности:

- при заключении работодателем или самим работником договора по ДМС внесенные суммы должны быть вычтены из взносов, отчисляемых в систему ОМС;
- из системы ОМС должны быть выведены дети и пенсионеры (платежи за которых в настоящее время производят региональные власти), что позволит получить дополнительные средства для увеличения бюджетного финансирования;
- необходимо всячески стимулировать семейные формы медицинского страхования и по ОМС, и по ДМС.

Что касается платной медицины, то здесь требуется жесткое законодательное урегулирование ее статуса и границ. При этом важно строго соблюдать принцип: *платная медицина, равно как и ДМС, должна развиваться не взамен, а в дополнение к бюджетному здравоохранению*.

Если говорить о долгосрочной перспективе, то соотношение перечисленных выше источников финансирования здравоохранения (бюджет, ОМС, ДМС и платная медицина) может меняться в пользу страховых форм. Но для этого необходимо переломить нынешние негативные тенденции в состоянии здоровья населения, а также иметь в стране нынешний западноевропейский уровень заработных плат при их низкой межотраслевой и межрегиональной дифференциации.

Среди возможных вариантов реформирования государственных гарантий в настоящее время четко обозначился главный — конкретизировать гарантии оказания бесплатной медицинской помощи по видам, объемам, порядку и условиям ее оказания. По каждому заболеванию устанавливается набор услуг и лекарственных средств, предоставление которых гарантируется государством на бесплатной основе. Этот набор определяется на основе федеральных клинических протоколов, выполняющих функцию минимальных социальных стандартов. Они конкретизируются клинико-экономическими стандартами, разрабатываемыми и утверждаемыми субъектами РФ.

Хорошо известно, что если врачи не хотят изменений в здравоохранении, то их не будет. В США уже не одно десятилетие пытаются создать более доступное и менее затратное здравоохранение, но такие попытки блокируются прежде всего «организованной медициной», заинтересованной в сохранении «статус-кво». У нас

влияние врачей не столь высоко, но тоже существенно. В первую очередь это касается врачебной элиты, формирующей мнение всего врачебного сообщества и имеющей доступ к лицам, принимающим решения.

Не будучи вовлеченными в подготовку реформы здравоохранения и не понимая ее содержания, врачи в основной своей массе безразличны или враждебны к происходящему. Есть только один выход из сложившегося положения — включение самих врачей в реформу, опираясь на их экономические и творческие интересы. Нерациональная система оказания и финансирования медицинской помощи наносит ущерб не только населению, но и врачам тоже, прежде всего наиболее квалифицированным. Поэтому в их интересах — внести свой вклад в обсуждение и проведение реформы.

2.5. Социальная защита населения

Конституция России каждому гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39, ч. 1). Эти пять видов социального обеспечения финансируются за счет двух источников: государственный бюджет и обязательные страховые взносы. Однако уровень и качество предоставляемых услуг в большинстве случаев можно оценить как неудовлетворительные. Это относится в первую очередь к состоянию пенсионной системы, положению инвалидов и поддержке детей. Причем проблемы появляются не только в связи с недофинансированием этих трех основных направлений социального обеспечения. Не менее важным в негативном плане является отсутствие адекватных современным вызовам институтов, которые могли бы обеспечивать высокую эффективность общественных затрат на эти цели.

2.3.1. Пенсионное обеспечение

Материальное положение нынешних 37 млн пенсионеров следует оценить как неудовлетворительное. Средний размер трудовой пенсии по старости не превышает 3 тыс. руб., коэффициент замещения (соотношение средней пенсии к средней заработной плате по стране) упал до 27% при минимальном показателе, рекомендованном Международной организацией труда, — 40%. Не менее важно и то, что после запуска с 1 января 2002 г. пенсионной реформы с ее реализацией возникли очень серьезные проблемы.

Из долгосрочных проблем глобального характера, которые стоят практически перед всеми странами, в которых действуют пенсионные системы, наибольшее влияние оказывают *демографические факторы* и соотношение различных возрастных когорт. Старение населения на фоне сокращения численности трудоспособных возрастов породило системный кризис российской пенсионной системы в

1990-х. Новая система должна была ослабить зависимость финансового обеспечения от демографических факторов. К сожалению, в той конфигурации, в которой реализуется пенсионная реформа в настоящее время, эта связь не ослаблена. Две самые мощные подсистемы — базовая и страховая — по-прежнему строятся на *принципе солидарности поколений*, при котором пенсии нынешнего контингента пенсионеров финансируются поколениями, которые находятся в трудоспособном возрасте.

Новая пенсионная система имела своей целью создание *страховых механизмов,* которые позволили бы усилить ответственность самого работника за свою будущую пенсию и установить связь между ее размером и реальным трудовым вкладом в течение трудовой жизни. Отсутствие такой связи в прежней системе распределительного типа относилось к числу наиболее выраженных ее изъянов. В ходе пенсионной реформы эта цель во многом была реализована: в 2002—2004 гг. пенсионной системе удалось придать страховой характер, когда доля страховой пенсии составляла более 60% от общего размера и имела тенденцию к росту.

Однако события 2005 г. коренным образом изменили это соотношение. *Попытка компенсировать экономические потери пенсионеров в связи с монетизацией социальных льгот привела к внеплановой масштабной индексации базовой части пенсии.* В результате страховая пенсия утратила доминирующее положение и, соответственно, свою основную роль в пенсионной системе. Как показали прогнозные оценки на среднесрочную перспективу, прецедент 2005 г. имеет долгосрочные последствия и соотношение базового и страхового элементов до 2012 г. не сможет вернуться к состоянию 2004 г. Это означает обратное смещение пенсионной системы от страхового принципа к прежней системе социального обеспечения, которая оказалась не в состоянии обеспечить социально приемлемый уровень пенсий подавляющему большинству российских пенсионеров.

Ослабление зависимости от демографических факторов поставило перед пенсионной реформой вопрос о создании обязательной накопительной системы, при которой будущая пенсия или ее часть финансируется самим работником из его долгосрочных накоплений в период его трудовой активности. Пенсионная реформа предусмотрела формирование этой системы, но реальная доля этого элемента с точки зрения финансовых активов, аккумулируемых в подсистеме, и охвата возрастных групп населения, вошедших в нее, очень ограничена. Оценка эффективности системы будет возможна лишь после 2022 г., когда на пенсию начнут выходить первые «накопители». Однако по долгосрочным актуарным прогнозам Пенсионного фонда доля накопительной пенсии составит лишь около 15%, что уже сейчас не позволяет говорить о формировании в будущем весомого накопительного элемента.

Высокая демографическая нагрузка в пенсионной системе на протяжении длительного времени заставляла поддерживать высокий уровень налоговых тарифов на работодателя, что служило объективным тормозом для экономического роста. Пенсионная реформа ставила своей целью снижение налогового бремени на работодателя. И хотя в значительной мере это удалось решить, реформа пока оказа-

лась не реализована в части создания профессиональных пенсионных систем, следствием чего окажется неизбежный рост экономических издержек и социальных обязательств работодателя. Тем самым, сегодняшний эффект может превратиться лишь во временное достижение пенсионной системы.

Достижением дореформенного института пенсионного обеспечения был широкий *охват населения пенсионной системой*. Будущей национальной пенсионной системе предстояло сохранить это достижение. Однако новое пенсионное законодательство не включает в страховую систему значительные по численности группы населения, в первую очередь учащуюся молодежь, тем самым не позволяя им приступить к накоплению трудового стажа и суммы страховых отчислений.

Значительное влияние на финансовое положение в пенсионной сфере оказывает существование масштабного неформального экономического сектора и широкое распространение неформальных и теневых отношений на рынке труда. Создание стимулов к легализации оплаты труда как основы для формирования будущей страховой пенсии составляло одну из целей пенсионной реформы. Эта задача представлялась вполне реалистичной на фоне изменения шкалы подоходного налога и либерализации порядка его взимания. Однако на практике указанная связь оказалась не столь очевидной. Репрезентативные обследования населения показывают, что эти две весомые меры не сократили, а лишь реструктурировали неформальный сектор рынка труда. Значительная часть трудовых доходов по-прежнему носит теневой и неформальный характер.

Прежняя пенсионная система была неэффективной в значительной мере по причине *государственного монополизма* в управлении системой. Реформа была направлена на устранение этого монополизма, создание конкуренции, эффективное включение в пенсионную систему институтов частного сектора. Однако реальных шагов в этом направлении не сделано. Более того, созданы все возможности для дальнейшей монополизации Пенсионным фондом всех важнейших функций в системе пенсионного обеспечения.

События в пенсионной сфере в течение последних 15 лет показали опасность *высокой степени ее зависимости от текущих экономических кризисов и политических приоритетов*. На протяжении длительного времени пенсионная система выполняла несвойственную ей роль: вместо выполнения функции материального обеспечения населения пенсионных возрастов, система использовалась как инструмент в борьбе с бедностью, масштаб и глубина которой резко возросли в 1990-х годах. Одной из целей реформы было создание независимых институтов пенсионной системы, и в том числе системы пенсионного страхования, которая не должна зависеть от политических событий и приоритетов. События 2005 г. со всей очевидностью показали высокую степень зависимости современной пенсионной системы от текущей экономической и политической конъюнктуры. Идея выстраивания независимых институтов вновь принесена в жертву текущей задаче компенсации материальных потерь пожилого населения.

Интегральной целью реформы являлась выработка механизмов обеспечения *финансовой устойчивости* национальной пенсионной системы. Текущее финан-

совое состояние Пенсионного фонда и среднесрочный прогноз показывают высокие риски финансового дефицита при различных экономических и политических сценариях. Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического дефицита Пенсионного фонда, по крайней мере до 2012 г. В последующем эта тенденция, вероятнее всего, сохранится. Накопившиеся проблемы требуют адекватных решений.

Во-первых, в отношении нынешних пенсионеров необходимы разработка и реализация мер по улучшению уровня их материального обеспечения. В отношении пенсионной реформы в целом необходимо возвращение ей в основном страхового характера и ликвидация финансовой зависимости Пенсионного фонда от федерального бюджета. Для решения указанных задач могут быть использованы следующие меры по реформе единого социального налога (ЕСН):

- отмена регрессной шкалы по уплате ЕСН. Это серьезно упростит администрирование этим налогом. Кроме того, тем самым будет ликвидирован социально несправедливый перекос — ведь налог на доходы физических лиц выплачивается по единой 13%-ной ставке;
- снижение ставки ЕСН до такого уровня, который позволяет обеспечивать минимальные государственные гарантии — базовую часть пенсии, пособие по временной нетрудоспособности в размере МРОТ, а также достойный набор общедоступных бесплатных медицинских услуг;
- введение обязательных страховых платежей во внебюджетные социальные фонды для обеспечения страховой и накопительной частей пенсии, выплат по больничным листам сверх величины МРОТ, для обеспечения пособий по безработице и других действий в отношении безработных.

Во-вторых, размер каждого из обязательных страховых взносов можно было бы утверждать Генеральным соглашением между профсоюзами, работодателями и правительством один раз в три-четыре года. При этом постепенно, но неуклонно нужно перераспределять — по взаимной договоренности — страховое бремя с работодателя на работника. Эта схема активизирует гражданское общество, частью которого являются и профсоюзы, и работодатели, что соответствует стратегии обеспечения конкурентоспособности России.

В-третьих, в дополнение к этому необходимо принятие закона о профессиональных пенсионных системах, в том числе предусматривающего передачу от Пенсионного фонда работодателям обязанностей по выплатам тем работникам, которые выходят на пенсию досрочно в связи с тяжелыми и вредными условиями труда.

В-четвертых, следует предоставить частным управляющим компаниям право инвестирования всех пенсионных накоплений, в т.ч. тех, которые сосредоточены во Внешэкономбанке. Для негосударственных пенсионных фондов (НПФ) имеет смысл предоставить льготы по налогообложению взносов и выплат пенсионных средств, а также ввести соответствующие вычеты из налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц.

2.3.2. Положение инвалидов

Принятие в 1995 г. Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» ознаменовало переход от медико-трудовой к социальной модели инвалидности. Характерно, что принятие данного закона проходило в борьбе с устоявшимися взглядами на инвалидность и место людей с инвалидностью в обществе. Несмотря на это закон был принят в режиме участия, а не только диалога общественных организаций с властью. Данный закон оценивался международными экспертами как наиболее прогрессивный из всех подобных документов развитых стран.

Тем более неожиданным оказался дрейф вспять российского социального законодательства в начале третьего тысячелетия. Закрепление в новом пенсионном законодательстве термина «ограничение способности к трудовой деятельности» (далее — ОСТД) как основного критерия для назначения пенсии по инвалидности было первым, но «многообещающим» шагом. Участию общественных организаций инвалидов в разработке пенсионных законов было фактически отказано. Прошло три года, принят печально известный 122-й закон, в народе называемый «Закон о монетизации льгот», который уже исключил всякую возможность диалога с инвалидами в процессе его обсуждения и принятия.

В результате принятия 122-го закона уже не только пенсии, но и ежемесячные денежные выплаты (далее — ЕДВ), которые были предоставлены инвалидам как денежные компенсации вместо натуральных льгот, становятся зависимыми от степеней ОСТД. Практика применения данного критерия показала не только полный субъективизм чиновников в их назначении, но и то, что тем самым фактически завершился обратный переход от социальной модели инвалидности к медико-трудовой в ее худшем варианте.

Введение критерия ОСТД для определения размера базовой части трудовой пенсии по инвалидности и социальных пенсий является чрезвычайно опасным, поскольку материальное положение инвалидов может стать заложником субъективных и не всегда обоснованных решений специалистов из медико-социальной экспертизы. Именно решения, принятые органами медико-социальной экспертизы по назначению степени ОСТД инвалидам, фактически определяют уровень жизни миллионов людей, для которых пенсии, как правило, являются единственным источником существования. В конечном счете, применение степени ОСТД влечет к снижению размера пенсионных и компенсационных выплат.

Следует отметить, что все последние годы наблюдается свертывание различных форм государственной поддержки занятости инвалидов. Следствием этого стал рост безработицы инвалидов: ее уровень среди инвалидов трудоспособного возраста на 1 января 2004 г. в целом по России составил 70%. При этом количество занятых на предприятиях Всероссийского общества инвалидов за последние 5 лет снижалось со средним темпом 15% в год. Наибольший темп снижения наблюдался в 2002—2003 г. Это было вызвано отменой значительной части налоговых льгот для общественных организаций инвалидов и их предприятий. Можно

утверждать, что сокращение инвалидов на предприятиях, не принадлежащих общественным организациям инвалидов, в этот период шло даже более высокими темпами.

Сегодня положение с занятостью инвалидов еще более осложняется, поскольку практически ликвидирован механизм квотирования рабочих мест, так как из него выведен весь малый и средний бизнес, где, как правило, реально и работали инвалиды. В настоящее время в России квотирование рабочих мест возможно только на предприятиях и организациях, на которых работают более 100 человек.

Проведенный анализ позволяет сделать очевидные выводы:

- без изменения действующего социального законодательства и изъятия из него понятия «ограничение способности к трудовой деятельности» нельзя надеяться на рост трудовой активности инвалидов;
- необходимо, по крайней мере, вернуться к прежним нормам и механизмам квотирования рабочих мест для инвалидов;
- необходимо законодательно закрепить механизмы, стимулирующие работодателей и инвесторов на создание рабочих мест для инвалидов;
- необходимы государственные инвестиции в создание рабочих мест для инвалидов;
- необходима современная система профессионального образования по конкурентоспособным профессиям и специальностям;
- небходимо как минимум дополнить список технических средств реабилитации автотранспортными средствами.

Данные предложения по повышению трудовой активности инвалидов не являются исчерпывающими, но являются первоочередными. В более широком плане реабилитация инвалидов предполагает изменение в первую очередь отношения государства и общества к этим проблемам.

Во-первых, необходимо, по-видимому, более четко определить, какие выплаты являются пенсионными (т.е. страховыми). В связи с этим представляется абсурдным именовать социальную выплату «пенсией по инвалидности». Должно существовать отдельное пособие, выплачиваемое из федерального бюджета в связи с инвалидностью и предназначенное на цели реабилитации, и никак не связанная с этим пособием трудовая (страховая) пенсия, заработанная инвалидом в результате его занятости.

Во-вторых, минимальный размер пособия по инвалидности должен учитывать не только физиологические потребности существования инвалида, но и предусматривать дополнительные затраты, которые несет инвалид в связи с ограничением жизненных функций организма. Также должно учитываться наличие членов семьи, которые находятся на его иждивении.

В-третьих, в отношении регулирования объемов выплат по инвалидности может быть полезен опыт развитых стран. Одним из примеров может служить Дания, где инвалидам компенсируются специфические расходы, связанные с их инвалидностью. В Великобритании инвалидам выплачивается пособие по проживанию, размер которого зависит от затрат на уход и передвижение. Аналогич-

ные механизмы социального обеспечения существуют в Корее, Португалии, Норвегии, Швеции. Такие пособия чаще всего выплачиваются людям с серьезными ограничениями и не зависят от размера пособия по компенсации утраченного заработка.

2.3.3. Дети

Среди основных изменений, происходящих в демографической структуре семей России, на протяжении последнего десятилетия наблюдаются следующие тенденции:

- увеличение доли неполных семей из-за роста разводов, внебрачной рождаемости, а также частоты овдовений;
- уменьшение среднего числа детей в семье;
- увеличение удельного веса сложных семей, в которых супруги или мать с детьми проживают вместе с родителями и другими родственниками из-за обострения жилищной проблемы и невозможности отделиться от семьи родителей.

Несмотря на сокращение общей численности детского населения, растет как общее число детей-сирот и детей, лишившихся родительского попечения, так и ежегодно выявляемое число таких детей. *За 15 лет число ежегодно выявляемых новых сирот и детей, лишившихся попечения родителей, возросло в 2,7 раза,* а распространенность такого явления, как лишение родительского попечения (показатель интенсивности процесса), — почти в 4 раза, достигнув 70 тыс. случаев в год. При этом общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, увеличилось в 1,5 раза, а удельный вес таких детей в возрасте до 18 лет — в 2,1 раза. Спектр семейного неблагополучия чрезвычайно широк: 768 417 детей поставлены на учет в органах социальной защиты населения как находящиеся в социально опасном положении (по состоянию на 2004 г.).

Семьи с детьми имеют самый высокий риск и глубину монетарной бедности, и это справедливо как для традиционно бедных семей (многодетные и неполные), так и семей с благоприятной демографической ситуацией (полные семьи с двумя детьми). *При масштабе бедности для всего населения на уровне 12,8% для ребенка вероятность оказаться в числе бедных составляет 21,5%,* что в 1,8 раз выше, чем средний риск бедности. Можно выделить следующие факторы, способствующие бедности:

- наличие в семье работников с заработной платой ниже прожиточного минимума;
- высокая детская иждивенческая нагрузка (когда на двух трудоспособных приходится более одного ребенка);
- наличие пенсионеров с пенсией ниже прожиточного минимума;
- отсутствие работы у трудоспособных, которые ищут работу;

- выход трудоспособных граждан из состава экономически активного населения (не работают, не учатся, не получают пенсию и не ищут работу).

К числу мер, содействующих сокращению численности детей, попавших в сложную жизненную ситуацию, и детей-сирот, можно отнести следующие:

- реформа системы опеки и попечительства с акцентом на развитие семейных форм устройства детей сирот;
- профилактика семейного неблагополучия, безнадзорности, беспризорности и сиротства;
- усиление социальных и адаптационных (к новым рыночным условиям) функций школы и детских дошкольных учреждений;
- создание единой системы помощи семьям с детьми до достижения ими совершеннолетия (пособия, предоставление необходимых услуг и т. д.);
- стимулирование приемных и патронатных семей с целью максимально возможного уменьшения числа детей, находящихся в интернатных учреждениях.

Особенности уровня и качества жизни семей с детьми позволяют сформулировать ряд рекомендаций стратегического характера по политике, направленной на повышение их уровня жизни. Целью политики в отношении таких семей является комплекс мер, с одной стороны, способствующих развитию стратегий самообеспечения, с другой стороны, повышающих для них доступность программ государственной социальной поддержки. Этот комплекс мер должен быть дифференцирован для жителей городской и сельской местности и для регионов с низкой и относительно высокой долей многодетных семей в общем числе домохозяйств. Имеютя в виду:

во-первых, меры, содействующие росту уровня жизни семей с детьми в возрасте до 3 лет. Самыми распространенными причинами бедности детей в возрасте до года являются, низкая заработная плата родителей, а также незанятость матери, которая ухаживает за ребенком и поэтому временно уходит с рынка труда. Дети в возрасте от года до 3 лет попадают в категорию бедных, главным образом, потому, что их мамы не работают и не ищут работу, занимаясь уходом за ребенком. Низкая зарплата является вторым по значимости фактором бедности детей этого возраста. В отношении данных групп выход из бедности следует связывать с развитием системы государственных социальных пособий;

во-вторых, меры, содействующие росту уровня жизни семей с детьми в возрасте до 3—7 лет. Бедность данной группы объясняется практически равнозначным влиянием трех факторов: на первое место выходит фактор наличия в семье неработающих трудоспособных, которые хотят найти работу; на втором месте находится фактор низкой оплаты труда; на третьем — наличие неработающих трудоспособных, которые не ищут работу, главным образом, по причине ухода за детьми. Эта группа — основной потенциал для рождения второго ребенка. Большинство стремится выйти из бедности не за счет социальных пособий, а посредством выхода на рынок труда, но сталкивается с серьезными ограничениями. Их экономические семейные стратегии станут успешными при развитии нестандарт-

ных форм занятости. Для уязвимых групп семей необходимы пособия, позволяющие удовлетворять минимальные потребности, но не конкурирующие с низкооплачиваемой занятостью;

в-третьих, меры, содействующие росту уровня жизни семей с детьми в возрасте до 7—18 лет. В семьях, где есть дети в возрасте 7—15 лет, факторы низкого уровня жизни, обусловленные незанятостью взрослых, отступают на второй план. Основные причины бедности детей в возрасте 15—18 лет связаны, во-первых, с низкой оплатой труда, во-вторых, с наличием в семье трудоспособных, которые не работают, но заняты поиском работы. Развитие рынка труда выдвигается в число приоритетов развития, но теперь речь идет о сокращении низкооплачиваемой занятости и создании новых рабочих мест, ориентированных на квалифицированную рабочую силу. Для уязвимых групп семей необходимы пособия, позволяющие удовлетворять минимальные потребности, но не конкурирующие с низкооплачиваемой занятостью.

2.6. Формирование ипотечного рынка

Создание современного рынка жилья — одна из насущных задач российских реформ, без решения которой невозможно ни подлинное повышение благосостояния, ни эффективное развитие экономики. За последние 14 лет были предприняты многочисленные попытки — правительством, региональными властями, международными фондами, частными фирмами — создать институты жилищного кредитования в России, потрачены сотни миллионов долларов, однако результаты нельзя считать удовлетворительными. После 12 лет реформ в Чехии объем действующих жилищных кредитов в ВВП достиг 20%, в Словакии — 12,7%, тогда как в Польше он составил менее 3%, а в России — менее 0,2%.

Главная причина такого положения — отсутствие продуманной стратегии создания ипотечных институтов, стихийное стремление внедрить их наиболее передовые формы, минуя необходимый промежуточный этап — ссудно-сберегательные институты. Выполненные исследования приводят к заключению, что подобное стремление неосновательно *(Полтерович, Старков (2006))*. Многочисленные попытки создать вторичный рынок закладных в развивающихся и переходных экономиках не привели к успеху. Банковское кредитование жилья в таких странах в течение длительного времени обслуживает лишь наиболее состоятельные слои населения.

Чтобы найти рациональную стратегию формирования массовой ипотеки в России, мы используем подход, включающий пять этапов:

- анализ эволюции и распространения ипотечных институтов в развитых странах;
- сопоставление стратегий формирования ипотеки, применяемых переходными экономиками;
- изучение российского опыта создания ипотеки и выявление причин неудач;

- отбор ипотечных институтов, заимствование которых наиболее целесообразно в российских условиях;
- модификация ипотечных институтов и выбор метода управления их трансформацией для формирования современной ипотеки.

2.6.1. Эволюция институтов ипотечного кредита

Выбор стратегии необходимо начать с изучения эволюции ипотечных институтов в мире. Главная цель такого анализа заключается в составлении дерева эволюции институтов и изучении связей между последовательными формами (стадиями) в процессе их изменений. Коль скоро последовательность стадий известна, оказывается возможной своевременная переориентация государственной поддержки, чтобы в подходящий момент уменьшить роль устаревающих форм и стимулировать развитие перспективных. Важнейший вопрос здесь состоит в рациональном выборе такого института, с которого следует начинать постепенное «выращивание» современной ипотеки.

Практически во всех странах мира исходной точкой развития массовой ипотеки служили ссудно-сберегательные институты *(рис. 6.1.)*. Это организации, реализующие контракты со своими членами на предоставление кредита для приобретения или реконструкции жилья, причем получение кредита обусловлено не только залогом и обязательствами заемщика по обслуживанию долга, но и предварительным выполнением плана по накоплению сбережений.

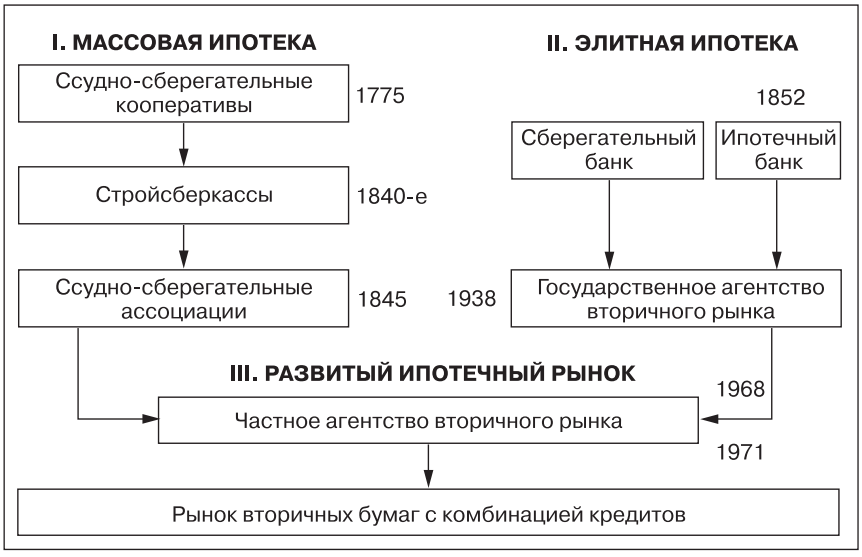

Рис. 6.1. Эволюционное дерево ипотечных институтов

В конце XVIII — начале XIX веков ссудно-сберегательные институты (ССИ) послужили основой развития массовой ипотеки и исходной точкой быстрой эволюции жилищных финансов во многих странах. В Англии они являлись массовым ипотечным институтом *70 лет*, пока в 1845 г. не преобразовались в розничные банки, специализирующиеся на кредитовании жилья. В США стройсберкооперативы появились в 1831 г. Через 20 лет в Америке вслед за Англией на основе кооперативов возникли ссудно-сберегательные ассоциации, однако они в основном вытеснили ССИ лишь через *60 лет*, в 1890-ые годы. В Германии первые стройсберкооперативы возникли в 1885 г. Спустя 39 лет в 1924 г. в Германии возникли стройсберкассы, играющие в этой стране важнейшую роль и по сей день. В 1925 г. германский опыт был перенесен в Австрию, а в 1965 г. — во Францию.

Стройсберкассы оказались особенно востребованы в послевоенных Германии и Австрии, в период экономических трудностей, упадка государственных институтов и кризиса доверия. Именно после войны, в 1952 г., германское правительство ввело государственную премию по стройсбережениям. Изначально была установлена весьма высокая премия в 25—35% от ежегодного депозита. Впоследствии она постепенно снижалась: в 1975 — 23%, в 1976 — 18%, в 1982 — 14% и затем в 1989 — 10%. Роль стройсберкасс в ежегодно выдаваемых жилищных кредитах достигла пика к началу 1970-х годов, а затем, по мере развития кредитного рынка, стала падать.

Какие же черты ССИ делают их необходимым звеном в процессе создания ипотеки? ССИ нередко объединяют тех, кто не имеет доступа к формальному кредитному рынку из-за отсутствия надежной информации о доходе и способности к долгосрочной выплате долгов. Однако в структуре ССИ предусмотрены особые «нерыночные» механизмы для преодоления проблем информационной асимметрии и принуждения к выполнению обязательств.

Различают два типа ссудно-сберегательных институтов: *строительно-сберегательные кооперативы* и *строительно-сберегательные кассы*. Строительно-сберегательные кооперативы являются самым простым начальным институтом. Они обычно организуются тесно связанными общинами людей, например живущих на одной территории или работающих в одной отрасли. В отличие от кооперативов, члены стройсберкасс не обязательно связаны друг с другом. Для завоевания доверия к стройсберкассам государство назначает их вкладчикам премию на сбережения, выплачиваемую из бюджета. Кроме того, в большинстве стройсберкасс участник, получивший право на кредит, не обязан его брать; он может выйти из ССК, изъяв свой вклад (включая премию).

Благодаря такой возможности хранение денег в стройсберкассах оказывается достаточно выгодным даже для тех, кто не собирается приобретать жилье. В процессе длительного накопления сбережений проявляются не только материальные возможности будущего должника, но и уровень его добросовестности, способность к самодисциплине. Являясь школой ссудно-сберегательного поведения и источником кредитных историй для широких масс, эти институты создают условия для развития банковской ипотеки. Последняя, как правило, существует од-

новременно со стройсберкассами, но начинает быстро развиваться лишь после того, как стройсберкассы привлекут достаточное количество заемщиков на кредитный рынок. По мере того, как население и банки начинают все больше доверять друг другу, банковская маржа уменьшается. Благодаря этому и общему росту благосостояния правительство может уменьшить субсидии. Стройсберкассы теряют свою привлекательность и вынужденно преобразуются в специализированные банки — ссудно-сберегательные ассоциации, в которых условия предоставления кредита уже не связаны с планом сбережений и кредит предоставляется не только вкладчикам.

Анализ эволюции ипотечных институтов приводит к заключению, что на этапе становления системы жилищных кредитов имеется два кандидата на трансплантацию (заимствование): стройсберкассы и банковская ипотека. Действительно, кооперативы могут быть успешными лишь при специальном подборе членов, пользующихся высоким взаимным доверием. Однако в современных переходных странах, как и в России, общинные связи разрушены, население сосредоточено в больших городах. Поэтому эта форма ссудно-сберегательного института не может обеспечить массовость ипотеки; не была она широко использована и странами Восточной Европы. С другой стороны, агентство вторичного рынка не может эффективно функционировать, пока банковский рынок не достигнет значительного масштаба.

2.6.2. Опыт создания ипотеки в переходных экономиках

Качество современной институциональной среды в России, массовая экономическая культура и среднедушевые доходы не слишком отличаются от тех, которые были характерны для стран Восточной Европы в 1991—1993 гг. Эти страны использовали широкий спектр трансплантационных стратегий, и весьма резонно предположить, что в России аналогичные стратегии приведут к похожим — негативным или позитивным — последствиям.

Недавний опыт стран Восточной Европы подтверждает важнейшую роль стройсберкасс в становлении эффективной системы жилищного кредитования. Чехия и Словакия поддерживали обе формы ипотеки — банки и стройсберкассы, — наиболее подходящие для внедрения в несовершенную институциональную среду. Словакия ввела стройсберкассы в 1992 г., Чехия — в 1993 г. В Чехии в первый же год членами ССК стали 2% жителей, в Словакии — 0,9%. Через 10 лет работы уже 44,6% чехов и 50% словаков были вовлечены в систему стройсбережений. На начальном этапе стройсберкассы в Чехии и Словакии по числу выдаваемых кредитов намного превзошли все остальные финансовые институты вместе взятые.

Польша пошла по другому пути, нежели Словакия и Чехия. Здесь, начиная с 1993 г., основная ставка была сделана на развитые формы рынка ипотечных ценных бумаг, включая институты секьюритизации ипотечных кредитов по американскому образцу. В результате достижения Польши в жилищном кредитовании

и строительстве намного отстали от стран-соседей. Доля выданных жилищных кредитов в ВВП составила в Польше лишь 0,8% в 1999 г. и 1,8% в 2002 г.. А в Чехии и Словакии уже в 1999 г. доля всех жилищных кредитов в ВВП была 8,4% и 7% соответственно, в 2002 г.— уже 20% и 12,7%. Объем действующих ипотечных кредитов к ВВП вырос в Словакии с 1996 по 2002 г. в 50 раз. В результате расширения кредитного рынка сформировался массовый спрос на дешевое жилье: в 2002 г. по сравнению с 1996 г. ввод жилья увеличился в Словакии в 2,4 раза.

В России основная ставка, как и в Польше, была сделана на американский вариант. Наименее удачными были проекты создания вторичного рынка закладных, а наибольшую способность к расширению рынка жилищных кредитов продемонстрировали спонтанно возникшие ссудно-сберегательные институты (кооперативы) — и это несмотря на отсутствие адекватного законодательства и государственной поддержки на федеральном уровне. Всего с 2000 по 2003 г. жилищным кредитом смогли воспользоваться около 130 370 заемщиков, тогда как в одном только 1990 г. было 170 000 заемщиков. Доля жилищных кредитов в жилищных инвестициях за этот период составила около 1,6%. Даже в 1990 г. аналогичная величина составляла 7%. К 2004 г. доля жилищных кредитов в ВВП составила менее 0,2%.

В последнее время настойчиво высказывается мнение, что развитие ипотеки, в частности стройсберкасс, не имеет смысла, поскольку увеличение спроса попросту приведет к дальнейшему росту цен, а предложение жилья при этом не увеличится. Основной причиной считается высокая монополизация рынка жилья, в особенности монополия региональных властей на предоставление земли под строительство домов. Однако эта точка зрения является неосновательной.

Прежде всего, некорректна ссылка на монополизм. И теория, и практика показывают, что монополист в ответ на повышение спроса обычно одновременно увеличивает и цены, и предложение товара. Главная причина роста цен состоит в том, что в нынешних российских условиях жилье выступает не только как предмет потребления, но и в качестве финансового актива. Спрос же на активы ведет себя принципиально иначе, нежели спрос на потребительские блага: он увеличивается с ускорением роста цен. Ожидание высокой окупаемости вложений позволяет продавцам и строителям поднимать цены на жилье и привлекать новых инвесторов. По данным сайта «Индикаторы рынка недвижимости»[19], после 2002 г. на московском рынке доля инвесторов в объеме сделок резко возросла: в 2001 г. она составляла 4%, в 2002 г. — 10%, в 2003 г. — 29%, а в начале 2004 г. — 39%. За 2003—2005 гг. инвестиции в недвижимость из вспомогательного инструмента превратились в основу профессиональной деятельности большинства риэлтерских и строительных фирм.

Благодаря обучению новым нормам бизнеса и усилению координации между спекулятивными коалициями доля инвесторов в объеме сделок в 2006 г. достигла 80%, причем профессиональные сообщества составили около 63% от числа всех

[19] См. www.irn.ru

инвесторов. Именно этот фактор стал движущей силой резкого ускорения роста цен на жилье в 2006 г. При отсутствии спроса на дешевое жилье строители вынуждены стимулировать спекулятивный спрос, строя элитное жилье и увеличивая цены на него. При быстром росте цен строить дешевое жилье невыгодно, а значит, не может проявиться и спрос на него.

Создание стройсберкасс означало бы возникновение стабильного спроса на недорогое жилье, предложение которого в настоящее время в России практически отсутствует. Накопление значительных кредитных ресурсов в стройсберкассах побудит власти расширить предложение земли, облегчит банковское кредитование застройщиков и стимулирует строительство массового жилья[20]. Это приведет к оттоку спекулятивных денег с рынка недвижимости, смягчит последствия неизбежного кризиса и, скорее всего, будет способствовать сдерживанию роста цен.

Активная поддержка государства является необходимым условием успешного становления ипотеки. Ни одна из рассматриваемых стран не избежала бюджетных расходов на поддержку жилищных финансов. Анализ истории жилищных финансов в западных странах и недавнего опыта восточноевропейских стран показывает, что исходным инструментом субсидирования должна быть поддержка системы ссудно-сберегательных институтов.

Именно эта стратегия была реализована в Чехии и Словакии, где расходы на выплату премий по стройсбережениям являлись главной статьей жилищного бюджета. В Венгрии основная часть государственных расходов тратилась на субсидирование процентной ставки и начального взноса в банках. Польша, несмотря на ожидание спонтанного возникновения рынка жилищного кредитования, также не избежала серьезных бюджетных затрат. Польское правительство не стало переориентировать бюджетную поддержку в пользу институтов кредитования потребителей и сосредоточило усилия на сохранении старых форм кредитования строительного сектора.

Россия также продолжала прямое финансирование строительства социального жилья для очередников, хотя его объемы резко снизились. Отсутствие стройсберкасс как в России, так и в Польше не привело к спонтанному развитию передовых институтов, а скорее затормозило их становление. Как видно из таблицы 6.1, государственные расходы Польши и России на жилищные нужды значительно превысили издержки стран-соседей, тогда как их достижения в жилищном кредитовании и строительстве оказались гораздо более скромными.

[20] Чтобы увеличить доступность жилья в современных условиях быстрого роста цен, государству, одновременно с введением стройсберкасс, возможно потребуется предпринять дополнительные меры по созданию нового сектора строительства относительно дешевого жилья. Администрации регионов и городов могут заключить с застройщиками соглашение о предоставлении им дотаций в обмен на обязательство поддерживать низкие цены на жилье. Такие дотации могут быть предоставлены в виде земельных участков, не востребованных коммерческими (в настоящее время элитными) застройщиками. Обычно такие участки расположены в малопрестижных районах и предназначены для граждан с низкими доходами. Создание института некоммерческого (с низкой нормой прибыли) строительства является важным элементом политики по обеспечению населения жильем.

Таблица 6.1

Роль государства в развитии жилищного кредитования и строительства

	Словакия	Венгрия	Польша	Россия
Бюджетные дотации на жилье (средняя доля в ВВП), 1992–2002 гг.	1,07	0,74	1,33	1,30*
Объем действующих жилищных кредитов в % к ВВП, 2002 г.	12,70	4,60	2,60	0,16**
Ввод, кв. метров на душу в 2002 г.	0,30	0,29	0,25	0,23
Рост ввода жилья в 2000 г. к 1996 г. (разы)	2,40	1,10	1,70	1,00
Рост цен на жилье в 2003 г. к 2000 г. (разы)	н. д.	2,51	0,91	1,30

* 2003 г., ** 2004 г.

Как показывает опыт развитых стран, роль стройсберкасс должна снижаться с увеличением благосостояния, уменьшением дифференциации доходов, ростом склонности к сбережению, укреплением законности, снижением ссудного процента и банковской маржи. Действительно, в Словакии и Чехии массовый старт ССК дал дополнительный импульс для развития банковского ипотечного кредитования. Его доля в общем объеме жилищных кредитов растет. Правительство Словакии планирует постепенное снижение доли ССК в объеме ежегодно выдаваемых кредитов с 91% в 1999 г. до 20% в 2010 г. Одновременно доля ипотечного кредитования должна увеличиться с 2% в 1999 г. до 71% в 2010 г. В Чехии доля ипотечных банков в объеме всех непогашенных жилищных кредитов выросла с 31% в 1999 г. до 47% в 2002 г.

2.6.3. Стройсберкассы

Основными препятствиями для широкого распространения развитых форм ипотеки в России, как и в других странах на соответствующем этапе развития, являются низкое соотношение между доходами населения и стоимостью жилья, недостаточная культура сберегательного поведения, высокая маржа и высокие ставки процента за кредит. Их снижению препятствуют низкое качество судебной системы, взаимное недоверие банков, населения и государства, отсутствие кредитных историй у большинства населения, распространенность теневых отношений, затрудняющих проверку платежеспособности заемщика и делающих невыгодным выявление информации о цене сделки. Эти препятствия нельзя преодолеть только за счет введения той или иной законодательной базы, увели-

чения инвестиций или снижения инфляции. ССК оказываются наиболее эффективным институтом на начальном этапе формирования ипотеки в силу следующих причин.

1. Благодаря узкой специализации и предварительным планам накопления ССК снижают кредитные риски и преодолевают проблему недоверия, позволяя вовлечь в систему ипотечного кредитования основную массу населения. В отличие от банков стройсберкассы основаны на коллективном соглашении участников и способны назначать низкие проценты по депозитам, которые существенно ниже рыночных и не зависят от инфляции. Благодаря низкому кредитному риску и «длинным» пассивам стройсберкассы способны функционировать с минимальной маржей и выдавать относительно долгосрочные кредиты.

2. Важная роль ССК заключается в их влиянии на массовую экономическую культуру. Стройсберкасса оказывается школой сберегательного и долгового поведения для миллионов людей. Пройдя эту школу, они приобретают не только кредитные истории, но и приучаются к дисциплинированному сбережению. Тем самым ССК подготавливают почву для смягчения условий рыночного кредитования и развития более совершенных форм ипотеки.

3. ССК являются эффективным инструментом обучения и отбора надежных заемщиков для банковского сектора. Тщательный контроль за поведением вкладчиков и высокая репутация ССК облегчают их клиентам получение дополнительных кредитов, как от материнских банков, так и от инвесторов, не являющихся собственниками касс.

4. В нынешних российских условиях ССК обеспечивают максимальную эффективность государственных жилищных субсидий.

Первые три тезиса — результат описанного выше анализа эволюции ипотеки в развитых странах, странах Восточной Европы и в России. Четвертый тезис обоснован с помощью серии расчетов, проведенных в рамках специально разработанной математической модели (Полтерович, Старков (2006а))[21]. В расчетах сопоставлялась эффективность субсидий, осуществляемых путем выплаты премий на сбережения в ССК и путем субсидирования первоначального взноса в рамках банковской ипотеки. Оказывается, что при эквивалентном субсидировании потребитель сможет приобрести жилье большей площади в рамках ССК. При условиях, близких к нынешним[22], выигрыш составляет около 7—14%. Отметим, что

[21] Возможное влияние российских ипотечных программ и инструментов субсидирования на доступность жилья изучалось в работе Rogozhina et al (2004). Авторы, как и эксперты Всемирного банка (Развитие рынков ИЖК в РФ (2003)), показывают, что субсидирование процентной ставки по ипотечному кредиту является неэффективным способом повышения доступности кредитов. Эксперты рекомендуют федеральному и региональным правительствам поддерживать становление банковской ипотеки путем субсидирования начального взноса и страхования ипотечных кредитов. Однако институт стройсберкасс ими не рассматривался вовсе.

[22] Для каждой децильной группы рассматривается репрезентативная семья из 2,8 человека с соответствующим средним доходом и склонностью к сбережению. Предполагается, что семья, состоящая из 2-х работающих членов, выбирает оптимальную стратегию накопления и заимствования в

формальные параметры предложения российских банков, использованные в расчетах, ориентированы на элитных потребителей; для рядового заемщика, если он вообще имеет доступ к кредиту, условия значительно хуже. Следовательно, эффективность стройсберкасс для основных слоев населения еще много лет будет оставаться гораздо выше найденных значений.

Если качество институтов улучшается, то перечисленные преимущества ССК постепенно исчезают и политика субсидирования должна быть изменена. Скоростью институциональной трансформации ипотечного рынка можно управлять, задавая уровень максимального размера премий на стройсбережения. Однако ССК останется более эффективным каналом субсидирования для средне- и низкодоходных групп населения, по крайней мере, в течение ближайших15—20 лет. Внедрение системы стройсберкасс должно сопровождаться ежегодной индексацией премии в соответствии с темпом роста сбережений у групп со средними доходами. Предлагаемая модификация института ССК кажется обоснованной в российских условиях, когда и цены на жилье, и средние цены потребительских благ, и доходы населения, и бюджетные доходы растут достаточно быстро. Однако и в случае отсутствия индексации премии преимущество ССК над банками все же сохранится.

Таким образом, стройсберкассы помогают ускорить институциональную эволюцию по двум каналам: а) они способствуют улучшению культуры сбережений и росту доверия, стимулируя тем самым рост банковской ипотеки; б) они могут сами естественно трансформироваться в более совершенные ссудно-сберегательные ассоциации, а затем и в универсальные банки.

2.6.4. Стратегия успешного формирования ипотеки

Как показывает анализ истории жилищных финансов в западных странах и недавнего опыта восточноевропейских стран, рациональный план создания *массовой* ипотеки в России состоит в ряде последовательных преобразований.

1. Необходимо внедрение стройсберкасс для привлечения основной массы средне- и низкодоходных слоев населения на рынок сбережений, кредита и строительства.

2. После 5—10 лет целесообразно начать постепенное снижение размера государственной премии по стройсбережениям; продолжать снижение в течение следующих 10—20 лет.

ССК и/или в банке, чтобы приобрести квартиру максимальной площади. Предполагается, что темп инфляции составит 10% годовых в течение пяти лет накопления начального взноса. Темп роста цены жилья принят равным 14% в год, а темп роста номинальных денежных доходов — 16%. Депозитная ставка в ССК равна 2%, а кредитная — 5%. На ежегодные взносы в ССК начисляется премия в размере 30%, но не свыше 8350 рублей на сбережения одного лица в первый год. Депозитная ставка в банке равна 8%, кредитная — 16—18%; срок кредита в ССК равен 10 годам, а в банке — 7—10 годам. Сумма премий в ССК достигает 7,7% от стоимости квартиры, а эквивалентная (по приведенной стоимости) дотация в банке составляет 10,4% стоимости квартиры.

3. Одновременно с сокращением премии необходимо увеличить субсидии начального взноса для ускорения перехода потребителей к банковской ипотеке.

4. После того как банковская ипотека станет массовой, следует интенсифицировать развитие институтов секьюритизации ипотечных кредитов.

При этом внедрение института ССК требует осуществления ряда практических мер, в том числе в области законодательства. К ним относятся:

- разработка и принятие федерального закона о строительно-сберегательных кассах;
- разработка и внедрение соответствующей программы государственной поддержки, предусматривающей предоставление государственных премий на сбережения, налоговых и кредитных льгот участникам ССК;
- создание государственной системы эффективного контроля над деятельностью ССК; высшие функции по надзору и регулированию этих институтов должны быть возложены на Центральный банк Российской Федерации;
- создание условий для адаптации в новом правовом поле существующих кооперативов, действующих в связке с коммерческими компаниями.

Выполненные расчеты позволяют дать предварительные оценки влияния стройсберкасс на повышение эффективности государственной поддержи ипотеки, уровень обеспечения населения жильем, рост строительства и увеличение объема банковских кредитов. Так, при внедрении ССК приблизительно 9—11 млн семей имели бы сейчас достаточно средств для участия в ипотеке. Из них 10—15% предпочли бы банковскую ипотеку, остальные — ССК. При объеме дотаций на сбережения около 0,25% ВВП на пятый год, вполне вероятно, что около 600 тыс. домохозяйств — представителей 8-й и 9-й доходных групп — предъявят спрос на услуги ССК[23]. Половина из них выберет новое строительство объемом более 11 млн кв.м. В результате создания ССК спрос на банковские (дополнительные) кредиты для покупки жилья на первичном и вторичном рынках через 5 лет может составить около 79 млрд руб.[24] Эта оценка спроса дана в реальном выражении, соответствующем концу 2004 г., т. е. фактическая сумма, учитывающая инфляцию, будет больше.

Стройсберкассы способны повысить склонность к сбережению их членов и привлечь значительную часть сбережений, находящихся на руках у населения, вне экономики. В случае создания ССК по мере роста доходов все новые и новые

[23] Эффект от внедрения стройсберкасс при том же объеме государственной поддержки в несколько раз превосходит плановые показатели проекта «Доступное жилье» (ФЦП «Жилище» (2005)). Согласно нашим расчетам, каждые пять лет (после стартового периода) только стройсберкассами смогут воспользоваться 2,7 млн домохозяйств (или 5,2% семей), для чего в среднем потребуется расходовать не более 54,2 млрд руб. в год, что на 20% больше запланированного субсидирования рыночных институтов. Однако при этом поддержка ССК ежегодно способствует обеспечению жильем примерно в 4,5 раза больше семей, чем банковская ипотека и вторичный рынок закладных (540 тыс. семей вместо 121 тыс.).

[24] Напомним, что в 2004 г. было выдано 46 тыс. ипотечных кредитов, общим объемом 18 млрд руб.; в 2005 г. банки выдали около 100 тыс. ипотечных кредитов на сумму 53 млрд руб.

слои населения обращались бы вначале в ССК, а затем и в банки за ипотечными кредитами. Стройсберкассы становятся «лестницей», постепенно вовлекающей на рынок сбережений, кредита и жилищного строительства новые группы с низкими доходами, не участвовавшие в них ранее. В результате возникнет поток заемщиков с кредитными историями и более высокой сберегательной культурой, что приведет к быстрому увеличению спроса на ипотечные кредиты по мере роста доходов.

Создание ССК не отменяет необходимости в программах социального жилья. Однако сочетание общественных[25] ССК с такими программами может оказаться весьма эффективным. Например, тем из очередников, кто накопит соответствующую сумму в ССК, можно предложить льготный (или даже бесплатный) дополнительный кредит вне очереди. Таким образом, вместо полной стоимости квартиры государство оплатит лишь ее часть (обычно 20%). Весьма перспективно создание ССК для военнослужащих. Эффективность нынешних программ обеспечения военнослужащих жильем (*Федеральный закон № 117-ФЗ (2004)*) можно существенно повысить, используя идею коллективных сбережений.

Стройсберкассы создают легко прогнозируемый спрос на жилье. Это облегчит развитие строительных мощностей и получение строителями банковских кредитов, а следовательно, сделает менее болезненным отказ от рискованной схемы долевого строительства. Создание ССК прекрасно сочетается с проектами строительства дешевого жилья (см., например, *Строительство доступного жилья в России (2005)*), обеспечивая массовый спрос на такое жилье. Снижение цен на жилье только за счет государственной поддержки его строительства потребовало бы более высоких государственных расходов.

Благодаря длительному сроку накопления и ограничению размера максимальной премии, ССК обеспечивает более качественный отбор получателей субсидии, нежели другие инструменты жилищной политики государства. Расчеты показывают, что представителей наиболее состоятельных групп населения членство в стройсберкассах не привлечет; бюджетная поддержка будет сосредоточена на обслуживании семей со средними, а затем — и с низкими доходами. Система субсидий в стройсберкассах в силу жесткого «автоматизма» выдачи и расходования средств допускает меньше возможностей для произвольного поведения со стороны как чиновников, так и потребителей, нежели в рамках банковской ипотеки.

Приоритетное развитие строительных обществ не мешает становлению более передовых форм — ипотечных банков и институтов вторичного рынка, поскольку речь идет об обслуживании разных групп потребителей. Напротив, привлечение широких масс на рынок жилищных кредитов повышает спрос на коммерческие

[25] Частные стройсберкассы принадлежат внешним инвесторам и являются акционерными обществами либо обществами с ограниченной ответственностью. Общественные относятся к некоммерческим организациям, учреждаются региональными и городскими властями и находятся в собственности проживающих на их территории граждан. Территориальные администрации назначают менеджеров ССК и контролируют их работу.

кредиты. В перспективе внедрение ССК позволит ускорить становление более эффективных институтов кредитования.

* * *

Создание стройсберкасс — это не только способ обеспечения населения жильем. Это масштабный совместный проект государства и частного сектора, направленный на улучшение массовой экономической культуры, создание кредитных историй и развитие всей кредитной системы.

В январе 2007 г. на рассмотрение правительства РФ был внесен Федеральный закон «О строительных сберегательных кассах». В поддержку принятия этого закона высказался президент В. В. Путин во время заседания президиума Государственного совета «О работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реформированию жилищно-коммунального хозяйства и строительству доступного жилья, в том числе для малообеспеченных слоев населения» 19 января 2007 г. в Казани: «Во многих странах хорошо зарекомендовала себя и накопительная система приобретения жилья — через так называемые стройсберкассы... Думаю, что мы могли бы в сжатые сроки обеспечить соответствующую законодательную базу для работы подобных механизмов в России. И это будет эффективнее и дешевле, чем просто социальное жилье».

По мере развития кредитного рынка (через 10—15 лет) роль стройсберкасс должна снижаться. Это может быть достигнуто при помощи постепенного сокращения премии на сбережения и увеличения субсидий на первоначальный взнос в рамках банковской ипотеки. Однако без скорейшего внедрения стройсберкасс развитие жилищного рынка в нашей стране будет гораздо более медленным, менее стабильным и весьма затратным.

2.7. Сохранение среды обитания человека

Состояние окружающей среды, ее охрана и экологическая безопасность никогда не принадлежали к числу приоритетных проблем в Российской Федерации. С 2000 г. они не принадлежат и к числу сколько-нибудь значимых задач. При этом воздействие экономики на окружающую среду в России растет небывалыми темпами. Ничего подобного в развитых странах не наблюдалось с 1970-х годов, в том числе и в условиях роста экономики, сопоставимого с российскими темпами в период 2000—2006 гг.

После ликвидации природоохранного органа в системе исполнительной власти в 2000 г. фактический объем государственной деятельности в указанной сфере непрерывно сокращался; аналогов этому феномену, опять-таки, нельзя обнаружить ни в одной развитой стране мира, более того, прямо противоположная тенденция характерна и для всех сколько-нибудь значимых (экономически или по-

литически) развивающихся стран. Эти факты еще можно было бы воспринимать относительно спокойно, если бы состояние окружающей среды в России соответствовало хотя бы самым мягким оценкам. Однако реальность не дает оснований для таких оценок.

2.7.1. Влияние экономики на экологию

Огромная площадь территории России предопределяет резкие неоднородности во всех аспектах, в том числе и экологическом. С одной стороны, экологически неблагополучной признается огромная территория — примерно 15% нашей земли, около 2,5 млн кв. км; это больше, чем Англия, Франция, Германия, Норвегия, Швеция и Финляндия вместе взятые. Здесь проживает почти 2/3 нашего населения. В полутора сотнях городов (среди них, естественно, все крупнейшие города России) случаются превышения предельно допустимых концентраций токсичных веществ в воздухе или/и источниках питьевого водоснабжения. Накоплено свыше 110 млрд т твердых промышленных и бытовых отходов, они занимают огромные территории, в том числе дорогую пригородную землю, многие из них отравляют подземные запасы питьевой воды и негативно влияют на ее поверхностные источники. Решение проблемы бытового мусора — практически на нуле, он тлеет на так называемых полигонах, щедро насыщая воздух населенных мест предельно опасными для здоровья диоксинами.

С другой стороны, около 65% — 11 млн кв. км — территории России занято «дикой природой», экосистемами, не испытавшими существенного воздействия со стороны человека (т. е. сохранившими первозданную биопродуктивность и биоразнообразие). Эта оценка — результат исследования по критериям, принятым в ЮНЕП. На долю России приходится примерно 22% территории мира, где сохранились такие экосистемы. Они выполняют важнейшую часть работы по поддержанию равновесия биосферы, включая регуляцию климата, и представляют величайшую ценность не только для России, но и для всего человеческого рода. На этом огромном пространстве проживает около 7% населения страны. Остающаяся четверть нашего населения обитает на 20% российской земли, где сохранились хотя и поврежденные, но не угнетенные экосистемы, способные к нормальному воспроизводству и ассимиляции поступающего в них потока загрязнений.

Физический износ и моральное старение основных фондов — главная причина недопустимо высокого уровня выбросов загрязнений в атмосферу, сброса неочищенных и не полностью очищенных вод в водные объекты и образования твердых отходов в России. Однако неприемлемое по масштабам негативное воздействие на окружающую среду имеет и другие причины, среди них — деформированная гипертрофией добывающей промышленности структура реального сектора экономики, низкая культура производства и потребления, отсутствие достаточных стимулов к энерго- и ресурсосбережению, беспомощность экологичес-

кого контроля, почти полное бездействие механизма платности за загрязнение окружающей среды и т.д.

В таблице 7.1 сведены данные о загрязнении атмосферного воздуха стационарными источниками за 1996 и 1999—2004 гг. из Государственных докладов о состоянии окружающей среды в Российской Федерации. Отметим, что в Государственном докладе за 2005 г. информация, из которой можно было бы извлечь аналогичные данные для продолжения таблицы 7.1, отсутствуют. В 1990-е годы в России выбросы загрязняющих веществ в атмосферу народным хозяйством в целом и промышленностью уменьшались, при этом ни в одном году периода ни одна из отраслей как экономики, так и промышленности не демонстрировала существенного увеличения выбросов; но с 2000 г. ситуация изменилась и начался ежегодный рост их объемов. таблица 7.1 демонстрирует удивительное явление: увеличение выбросов по промышленности произошло практически только из-за отраслей топливного сектора, причем либо при отсутствии прироста выпуска, либо в объемах, совершенно неадекватных приросту.

На три топливные отрасли в 1999 г. приходилось 16% всех выбросов стационарными источниками, в 2004 г. — более 33%. Объяснить этот феномен можно только обстановкой вседозволенности, которая была создана для топливных отраслей, только полным пренебрежением самыми элементарными требованиями охраны окружающей среды и экологической безопасности. Львиная доля прироста выбросов обусловлена сжиганием попутного нефтяного газа, каковое и без всяких экологических требований можно расценивать не иначе как проявление хищнического отношения к природным ресурсам и полным пренебрежением долгосрочными интересами государства, характерным для временщиков и компрадорской буржуазии. В условиях цивилизованного капитализма подобные феномены невозможны. В следующей таблице приведены данные об абсолютном и относительном приросте выбросов в атмосферу стационарными источниками по основным отраслям промышленности в период 1999—2004 гг. (табл. 7.2.)

В таблице 7.3. приведены данные о сбросах загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты (за те же годы и из тех же источников, что и табл. 7.1). Здесь бесспорным «лидером» является ЖКХ, а причиной колоссального загрязнения водных объектов этой отраслью — ее техническая, организационная и экономическая отсталость от развитых стран, по меньшей мере, на 50 лет.

В таблице 7.4 собрана официальная информация по образованию твердых отходов производства и потребления. Наибольшее количество твердых отходов образуется в угольной промышленности, более того, их объем продолжает расти с темпом 16—18%. Столь значительный рост не оправдывается ни увеличением добычи (темп роста — не более 2%), ни ухудшением качества ресурсов, на долю которого от силы можно было бы списать 1—2%.

Огромная территория, которой располагает Россия, традиционно воспринимается нашим менталитетом как оправдание варварского отношения к земельным ресурсам. По площадям, нарушенным, захламленным и занятым твердыми

Таблица 7.1

Динамика выбросов загрязняющих веществ в атмосферу стационарными источниками (*тыс. тон*)

	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Российская Федерация ВСЕГО	**20274**	**18540**	**18820**	**19124**	**19481**	**19829**	**20491**
Промышленность	16661	14704	15222	15492	15842	15875	16733
Электроэнергетика	4748	3935	3857	3656	3353	3447	3258
Цветная металлургия	3598	3312	3477	3405	3297	3262	3287
Нефтедобывающая	1309	1329	1619	2119	3113	3227	4195
Черная металлургия	2535	2330	2396	2268	2223	2178	2203
Угольная	596	560	604	786	819	764	757
Нефтеперерабатывающая	850	748	736	679	621	594	581
Газовая	542	456	501	476	537	591	651
Промышленность строительных материалов	528	417	441	455	434	448	473
Химическая и нефтехимическая	413	415	427	437	428	403	408
Машиностроение и металлообработка	602	454	433	433	370	356	340
Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	434	367	379	372	332	309	304
Пищевая	250	198	182	168	163	155	143
Легкая	64	51	45	44	41	34	27
Прочие отрасли промышленюсти	504	368	351	405	313	296	107
Жилищно-коммунальное хозяйство	658	943	981	999	1058	1078	991
Сельское хозяйство		111	121	133	126	127	119
Транспорт	2370	2394	2062	2055	2005	2175	2137
в т. ч. трубопроводный транспорт общего пользования	2024	2111	1797	1787	1720	1890	1826
Прочие отрасли экономики		388	435	444	450	576	511

Таблица 7.2

Изменение объема выбросов загрязняющих веществ в семи ведущих отраслях
(*1999—2004 гг., тыс. тонн, %*)

Отрасли промышленности	Годы		Прирост к 1999 г.	
	1999	2004	Тыс. тонн	%
ПРОМЫШЛЕННОСТЬ	14704	16733	2029	14
Нефтедобывающая	1329	4195	1898	216
Цветная металлургия	3312	3287	–50	–1
Электроэнергетика	3936	3258	–678	–17
Черная металлургия	2330	2203	–152	–5
Угольная промышленность	560	757	197	35
Газовая промышленность	456	651	195	43
Нефтепереработка	748	581	–167	–22

отходами производства и потребления, Россия далеко обгоняет любую страну мира. В таблице 7.5 приведены данные о нарушениях и рекультивации земель в 2004 г. Из всех нарушенных в 2004 г. земель в Российской Федерации более 60% пришлось на топливную промышленность, строительство нефтегазопроводов и геологоразведку на нефть и газ.

Примечательно, что на долю топливного комплекса, самого богатого сектора в российской экономике, основного «добытчика» валюты, пришлось при этом 53% рекультивированных в том же году земель, а нарушенных — 63%. В этом комплексе лишь в угольной промышленности было рекультивировано земель больше, чем нарушено; нефтяная промышленность рекультивировала меньше 75% от того, что было нарушено нефтедобывающими предприятиями, газовая промышленность — соответственно менее 57%. Угольная промышленность и электроэнергетика возвращают свои долги по рекультивации нарушенных земель, значительную роль здесь играют активность общественных экологических организаций, местных властей и населения, поскольку предприятия названных подотраслей (в отличие от большинства нефте- и газодобывающих) расположены в обжитых густонаселенных районах.

Дискуссии о влиянии экологических факторов на развитие экономики, о том, не является ли охрана природы причиной, сдерживающей это развитие, начались три десятилетия назад. Сегодня в развитых странах уже не осталось сомневающихся в том, что пренебрежение экологией дорого обходится экономике.

Таблица 7.3

Динамика сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты

(*млн м³*)

	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Российская Федерация ВСЕГО	**22414**	**20657**	**20291**	**19773**	**19767**	**18961**	**8535**
Промышленность	7444	6445	6514	6352	6176	5852	5665,4
Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	1443	1348	1472	1459	1417	1359	1330
Химическая и нефтехимическая	1363	1249	1280	1184	1303	1246	1126
Электроэнергетика	1073	995	946	860	768	791	685
Черная металлургия	705	699	755	752	686	628	610
Машиностроение и металлообработка	641	597	510	484	473	456	446
Цветная металлургия	483	364	393	439	421	420	443
Угольная промышленность	658	396	380	432	395	372	414
Нефтеперерабатывающая промышленность	228	164	153	159	145	133	210
Промышленность строительных материалов	123	122	129	122	126	126	109
Пищевая промышленность	124	97	88	91	89	89	96
Легкая промышленность	150	99	87	81	70	64	57
Газовая промышленность	5,9	3,2	10,3	11,5	11,6	11,7	10,7
Нефтедобывающая промышленность	4,7	4,3	7,0	3,7	4,2	3,0	3,7
Прочие отрасли промышленности	425	309	302	275	267	154	125
Жилищно-коммунальное хозяйство	12072	12082	12133	11869	12206	11573	11432
Сельское хозяйство	2574	1769	1408	1315	1190	1360	1283
Прочие отрасли экономики	324	361	236	238	196	176	156

Таблица 7.4

Динамика образования твердых отходов производства и потребления
(*млн тонн*)

	Годы		
	2002	2003	2004
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	**2035**	**2614**	**2635**
Промышленность	1989	2571	2599
Угольная промышленность	1054	1243	1443
Цветная металлургия	251	425	459
Черная металлургия	398	478	429
Химическая и нефтехимическая	116	120	133
Электроэнергетика	57	73	58
Промышленность строительных материалов	80	148	34
Пищевая промышленность	9,0	31	16
Деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	9.2	25	13
Машиностроение и металлообработка	7,3	7,0	7,9
Нефтеперерабатывающая промышленность	1,6	0,9	1,0
Нефтедобывающая промышленность	0,9	1,4	0,6
Легкая промышленность	0,2	0,3	0,3
Газовая промышленность	0,3	0,3	0,1
Прочие отрасли промышленности	3,7	15	4,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	7,8	17	15
Сельское хозяйство	8,3	15	13
Прочие отрасли экономики	30	11	8,4

2.7.2. Влияние экологии на экономику

По оценкам специалистов Института проблем рынка РАН, прямой годовой экономический ущерб вследствие негативных антропогенных воздействий на окружающую среду в России в середине 1990-х годов составлял порядка 10% от величины ВВП. За более чем десятилетие, прошедшее после того, как была дана эта

Таблица 7.5

Площади нарушенных и рекультивированных земель
(*га, 2004 г.*)

Отрасли народного хозяйства, виды деятельности	Нарушено земель в 2004 г.	Наличие нарушенных земель на 2004 г.	Рекультивировано в 2004 г.
Российская Федерация	**58 219**	**892 419**	**52 175**
Нефтедобывающая промышленность	22 372	94 134	16 453
Цветная металлургия	17 600	108 360	16 785
Газовая промышленность	6 449	81 975	3 641
Геологоразведка	4 019	26 976	3 700
Строительство нефтегазопроводов	1 859	10 708	1 466
Угольная промышленность	1 338	103 622	2 494
Строительство автодорог	1 020	20 092	1 568
Промышленность строительных материалов	845	49 281	865
Другие отрасли	795	47 494	1 097
Черная металлургия	645	51 197	232
Электроэнергетика	414	26 845	1 066
Сельское хозяйство	274	121 756	912
Строительство железных дорог	247	4 357	387
Химическая промышленность	120	10 035	554
Лесное хозяйство	99	66 233	179
Водоохранное и мелиоративное строительство	70	10 301	24
Торфяная промышленность	53	59 063	752

оценка, указанная доля заведомо увеличилась, поскольку рост объема негативных воздействий на окружающую среду обгонял рост экономики.

Сейчас мы много теряем в форме прямого экономического ущерба от экологических нарушений. Оценка потерь — очень сложная задача, и можно высказать лишь ориентировочные суждения. По официальным данным, предотвращенный экономический ущерб в результате деятельности природоохранной системы за 1999 г. составил 20,8 млрд руб. (с тех пор подобные расчеты не проводились), но очевидно, что, с одной стороны, методики расчета этого показателя дают весьма заниженный результат, а с другой стороны, наносимый ущерб, несомненно, на порядки превосходит предотвращаемый.

В подобных расчетах во внимание принимается исключительно прямой ущерб — это, прежде всего, потери, обусловливаемые повышением заболеваемости населения (уменьшение эффективного рабочего времени, затраты на лечение и пр.), уменьшением количества и снижением качества биологических природных ресурсов, сокращением доходов от рекреационного бизнеса, ускорением износа зданий и сооружений из-за загрязнения воздуха, ростом затрат на подготовку питьевой воды и т. п.

Если же рассматривать проблему на перспективу, то к прямому ущербу надо добавить потери, которые российской экономике придется нести, если не будут приняты самые решительные меры по экологизации производства. Даже если наше экологическое варварство не помешает вступить в ВТО, оно будет виртуозно использовано конкурентами для того, чтобы с помощью той же ВТО сократить нашу долю на мировом рынке по традиционным продуктам экспорта, не говоря уже о том, что высокий экологический барьер не удастся преодолеть при попытках выхода на этот рынок с новыми товарами.

На структуру реального сектора экономики развитых стран весьма существенное воздействие оказал комплекс причин, вызванных переориентацией на экологические требования (связанные, прежде всего, с уменьшением прямого ущерба в указанных выше формах). Такая переориентация началась с введения экологических норм и стандартов (конец 1960-х годов), и поначалу казалось, что их выполнение, если принимать во внимание лишь краткосрочный экономический аспект, приводит к чисто затратным следствиям. Однако развитая рыночная система отличается высокой адаптивностью, и довольно быстро появилось множество хозяйственных структур, научившихся извлекать доход именно благодаря действию экологических нормативов и стандартов, зарабатывать на них, предлагая экологичное оборудование, системы очистки отходящих газов и сточных вод, утилизации, нейтрализации и уничтожения твердых отходов, самые разнообразные экологические услуги. Эти структуры были заинтересованы в расширении экологической стандартизации, ужесточении нормативов.

Образовавшиеся в середине 1960-х годов общественные экологические движения энергично поддерживали это направление и активно возбуждали внимание к экологическим проблемам у широких слоев населения. Компании, которые хотели нравиться клиентам, в полном соответствии с рецептами теории менеджмента должны были «зеленеть», независимо от того, зарабатывали они на этом или только тратились. Постепенно сформировался международный рынок экологических товаров и услуг, объем продаж на котором к концу XX века перевалил за полтриллиона долларов, а в наши дни — за триллион и растет быстрее других секторов мирового рынка. Забота об окружающей среде вошла в кодекс правил хорошего тона для всех отраслей бизнеса. Если такая забота причиняла фирме лишь убытки, то отказ от следования правилам обусловливал убытки куда более значительные, он грозил вытеснением с рынка. Помимо прочего, экологизация производства оказалась на острие научно-технического прогресса, многие экологосообразные решения прямо соответствовали мерам по повышению качества продукции, снижению затрат ресурсов на производство.

И, тем не менее, с самого начала этого процесса было ясно, что тот, кто сумел бы пренебречь экологическим аспектом хозяйствования, получил бы серьезные экономические преимущества. В национальных границах уже в конце 1970-х годов это стало невозможным. Но оставалась неравнозначность экологических требований в различных странах, и ее устранением с профессионализмом и настойчивостью занялась ВТО. Стандартизация и нормирование в экологии вышли на международный рынок и стали диктовать условия доступа на него. Сначала это были нормативы экологического качества и безопасности продукции, однако наступает следующий этап — нормирование экологических параметров технологий, которыми эта продукция производится.

Иными словами, даже если продукт хорош, но произведен с недопустимым загрязнением окружающей среды, вход на мировой рынок (во всяком случае, на его контролируемую ВТО часть) будет закрыт. Такие запреты могут относиться, в частности, к нефти, металлам, алмазам, минеральным удобрениям, продуктам нефтепереработки и нефтеоргсинтеза, пушнине, произведенным в России. Пренебрежение экологическими нормами, непонимание и игнорирование той новой реальности в развитых экономиках, которая сформировалась благодаря экологизации западного менталитета (а этот процесс продолжается, причем с ускорением из-за нарастания негативных последствий глобального потепления), могут иметь трагические последствия — страна превратится не только в экологического, но и экономического изгоя в мировом сообществе. Итак, вопреки распространенному мнению, экологический фактор весьма существен для российской экономики, просто необходимо за текущим состоянием дел видеть и перспективу.

Между тем после ликвидации Госкомэкологии России в 2000 г. в системе исполнительной власти не осталось органа, который видел бы эту перспективу. Природоохранные функции были переданы МПР России, и с этого момента началось разрушение российской природоохранной системы, продолжающееся по сей день. Природоохранная работа Госкомэкологии России, несомненно, вызывала недовольство тех, кто хотел извлекать сверхприбыль посредством переэксплуатации природных ресурсов и игнорирования экологических требований. Предприятия с годовым оборотом в миллиарды долларов нередко представляли дело так, что им не под силу платить за загрязнение окружающей среды суммы, исчисляемые сотнями тысяч рублей и не покрывающие сотой доли наносимого экологического ущерба даже в его калькулируемой части.

Для многих строгость государственной экологической экспертизы (а она отклоняла от согласования около трети рассматриваемых материалов) была сильным раздражающим фактором. В определенных промышленных и финансовых структурах, ориентированных на развитие сырьевых производств, возобладала точка зрения, согласно которой «экологические строгости» — фактор, препятствующий поступлению иностранных инвестиций, и хотя бы временное (на 2—3 года) устранение этого фактора принесет дополнительно не менее 20 млрд долларов капитальных вложений в производственную сферу.

Антиэкологическое лобби объединилось именно на этой платформе. Используя господствующие представления о том, что рост российской экономики не только в близкой, но и среднесрочной перспективе определяется сырьевым сектором, а также непонимание экологических проблем и ценностей значительным большинством политического, финансового и промышленного истеблишмента, антиэкологическое лобби без шума смогло реализовать план ликвидации Госкомэкологии. При этом никакой критики природоохранной системы, деятельности Госкомэкологии или чего-либо подобного, никаких обоснований или хотя бы объяснений не понадобилось.

Нельзя считать случайным и то, что природоохранные функции были переданы МПР России. Во-первых, название «Министерство природных ресурсов» семантически близко «охране природы» и лучше, чем какое бы то ни было иное, решает задачу маскировки истинной цели — демонтажа природоохранной системы. Во-вторых, никакое другое «окружение» не обеспечило бы реализацию этой цели лучше, чем «ресурсное»: традиционные острые противоречия между природоохранниками и ресурсниками создавали наилучшую основу для разрушения постоянного соперника и конкурента.

Глубинная причина этих противоречий в том, что они порождаются несоответствием (а подчас и острым конфликтом) тех государственных интересов, которые призваны отстаивать, с одной стороны, природоохранная система, а с другой — ресурсные ведомства. Сколько бы представители ресурсных ведомств ни говорили, что их задачи по сути являются экологическими, это заведомо не так. Та составляющая государственного интереса, обеспечение которой — главная задача ресурсных ведомств, очень близко коррелирует с интересами эксплуатационников: ведь об успешности деятельности ресурсников, в конечном счете, можно судить только по тому, как ведется эксплуатация ресурсов.

Цель любого ресурсного ведомства — обеспечить подготовку «подведомственного» ресурса к эксплуатации так, чтобы достигался наибольший экономический эффект; временной горизонт, до которого учитывается такой эффект, определяется экономической ситуацией, социальным устройством, менталитетом и другими факторами, но не экологическими интересами. Последние же состоят в обеспечении экологической безопасности, непревышении хозяйственными и иными воздействиями несущей емкости экосистем всех уровней. Противоречия задач природоохранников и эксплуатационников очевидны. А раз так, то природоохранная деятельность должна быть отделена от управления эксплуатацией природных ресурсов.

2.7.3. Стратегия природоохранной работы

В принципе для налаживания природоохранной работы ничего нового изобретать не требуется — известен и международный опыт, и собственный российский, основной недостаток которого в том, что он сильно пришелся не по душе отечественным сырьевым олигархам и «примкнувшим к ним» чиновникам, депутатам,

политикам-аналитикам и политиканам-практикам. Имея в виду сложившуюся ситуацию, можно назвать следующие основные меры.

Во-первых, восстановление в структуре федеральной исполнительной власти самостоятельного, независимого от иных министерств и ведомств природоохранного органа. Этот вопрос упоминался как практически решенный еще на заседании Президиума Государственного Совета в июне 2003 г., неоднократно по этому поводу давались поручения Президентом РФ. Почему он не решен по состоянию на март 2007 г. — рациональному объяснению не поддается. Все перечисляемые ниже функции и задачи с соответствующими полномочиями и ответственностью должны быть отнесены к компетенции этого органа, наделенного широкими правами межведомственной координации в своей сфере деятельности. Какое-либо сужение этой сферы за счет передачи соответствующих функций иным органам неизбежно приведет к ослаблению природоохранной работы, ее бюрократизации, искусственным межведомственным противоречиям и т.п.

Во-вторых, создание ЕГСМ (единой государственной системы экологического мониторинга). По этому поводу еще в 1993 г. было принято решение Правительства РФ, но его выполнение успешно торпедировалось теми министерствами и ведомствами (прежде всего ресурсными), которые опасались, что ЕГСМ будет способствовать усилению контроля за соблюдением природоохранительного законодательства.

В-третьих, модернизация всей системы экологического нормирования (качества среды и воздействий на нее). В российских условиях необходимо сочетание двух подходов: предельно допустимых концентраций и допустимых нагрузок на экосистемы и наилучших доступных технологий.

В-четвертых, воссоздание разрушенной системы экологического контроля на современной технической базе, оснащенной автоматическими средствами (с защитой от вандализма — разработаны отечественными организациями), имеющей доступ к дистанционным методам сбора информации и средства для использования авиационного мониторинга. В настоящее время МПР России после многочисленных реорганизаций на федеральном и региональном уровне полностью утратило собственную информационно-аналитическую базу экологического контроля.

В-пятых, восстановление в полном объеме экологической экспертизы в соответствии с действующим федеральным законом о ней.

В-шестых, разработка и внедрение гибких механизмов финансирования природоохранной деятельности, рыночных схем взаимодействия экономических агентов по поводу природопользования (типа торговли разрешениями на выбросы), страхования экологических рисков и т.п.

В-седьмых, всемерное государственное содействие формированию «интеллектуальной инфраструктуры» природоохранной деятельности — систем лицензирования, сертификации, экологического аудита. Эта работа, активно начатая в конце 1990-х годов, с 2000 г., естественно, практически остановилась.

В-восьмых, развитие экологического законодательства. В 1990-е годы этот процесс шел весьма активно, причем именно федеральный природоохранный орган

разрабатывал законопроекты, представлявшиеся Правительством в Государственную Думу. Эта работа после 2000 г. практически полностью прекратилась.

В-девятых, восстановление системы широкого информирования населения о состоянии окружающей среды, развитие экологического воспитания (в конце 1990-х годов мы умудрились отменить обязательные экологические предметы в средней школе — еще один беспрецедентный шаг, успешно осуществленный в России), просвещения и образования.

В-десятых, отнесение управления всеми федеральными особо охраняемыми природными территориями к компетенции федерального природоохранного органа.

В-одиннадцатых, организация системы федерального регулирования деятельности государственных природоохранных органов субъектов федерации. В 1990-е годы в природоохранной системе существовала четкая вертикаль с хорошо определенными функциями органов различных уровней, системой регулируемых горизонтальных взаимодействий и т. д. Взявшись налаживать «вертикаль власти» в стране в целом, мы благополучно разрушили ту отраслевую, которая имелась и успешно функционировала. С тех пор произошли существенные изменения в правовом поле и пр., так что воссоздание прежней системы «один к одному» невозможно, но надо определить соответствующие задачи и построить приемлемые в современных условиях схемы их решения.

В-двенадцатых, возобновление целенаправленной международной экологической деятельности России. В 1990-е годы она активно велась, но затем были прерваны все сколько-нибудь продуктивные взаимодействия в области международного сотрудничества. В настоящее время Россию даже некому представлять на международных экологических форумах (кроме общественных организаций, которые эту функцию далеко не всегда выполняют адекватно).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бакулев В. В., Демидов Ф. Д.* Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. М., 2003.

2. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994.

3. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива). Доклад Экспертного института под научным руководством и под редакцией Е. Ясина // Общество и Экономика. 2002. № 10—11.

4. Высшее образование в России: правила и реальность (Отв. ред. С. В. Шишкин). М., 2004.

5. *Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я.* Экономическая социодинамика. М., 2000.

6. *Данилов-Данильян В. И.* Вода — стратегический фактор развития экономики России // Вестник РАН. 2007. Т. 77. Вып. 2. С. 108—114.

7. *Егоров В. К.* Высшее и дополнительное профессиональное образование на современном этапе. М., 2004.

8. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2005 гг., одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

9. *Некипелов А. Д.* Государство и рыночные институты в современной российской экономике (Доклад на конгрессе РАСХН, 14 февраля 2005 г.).

10. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

11. «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренные 28 июля 2000 г.

12. *Полтерович В. М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т.35. Вып.2. С. 3—19.

13. *Полтерович В. М.* Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. 2004. №3. С. 5—16.

14. *Полтерович В. М.* Окно возможностей // Политический журнал. 2004, 15 июня. № 20 (23).

15. *Полтерович В. М.* Стратегия институциональных реформ. М., 2005.

16. *Полтерович В. М., Старков О. Ю., Черных Е. В.* Строительное общество: ипотечный институт для России // Вопросы экономики. 2005. № 1. С. 63—86.

17. а) *Полтерович В. М., Старков О. Ю.* Проблема трансплантации ипотечных институтов в переходных экономиках: роль стройсберкасс // Препринт #WP/2006/210. М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

18. б) *Полтерович В. М.Старков О. Ю.* Стратегия создания массовой ипотеки в России: роль стройсберкасс. М.: ТАСИС, 2006.

19. Постановление правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (№ 249 от 22 мая 2004 г.).

20. Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003—2004 гг. и на период до 2006 г.

21. Развитие рынков ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации (2003). Заключительный отчет // Документ подготовлен группой специалистов, включающей Эллиса П. (ECSIE), Гвиннера Б. (FINCF), Шикье Л. (OPD). Всемирный банк.

22. Российское здравоохранение: как выйти из кризиса. М., 2006.

23. *Рубинштейн А. Я.* Структура и эволюция социального интереса. М., 2003.

24. *Рубинштейн А. Я.* Выгоды образования. Десять тезисов альтернативной концепции реформы высшей школы // Стратегия России. 2004. Август . № 8.

25. *Рубинштейн А. Я.* Наука, культура и образование: препятствие или условие экономического роста? // Российский экономический журнал. 2005. № 4.

26. *Рубинштейн А. Я.* Экономика социального сектора: проблемы теории // Экономическая наука современной России. 2005. № 2.

27. *Рубинштейн А. Я.* К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М., 2007.

28. *Рубинштейн А. Я.* Человеческий капитал и реформы нового времени. М., 2007.

29. Строительство доступного жилья в России: проблемы и решения (научный доклад). Коллектив авторов под научным руководством проф. Р. С. Гринберга, проф. А. Я. Рубинштейна. М: ИМЭПИ, ИСЭ РАН, 2005.

30. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 годы. С изменениями, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. М., 2005.

31. Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» № 117-ФЗ (2004).

32. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» (Собрание законодательства РФ, 30.04.2007, № 18, ст. 2117).

33. Федеральный закон Российской Федерации «Об автономных учреждениях» (№ 174-ФЗ) от 3 ноября 2006 г.

34. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М., 2003.

35. *Baumol W. J., Bowen W. G.* Performing Arts: The Economic Dilemma. The Twentieth Century Fund. New York, 1966.

36. *Diamond D. B.* The Transition in Housing Finance in Central Europe and Russia: 1989—1999. The Urban Institute.

37. *Duebel H.-A.* Financial, Fiscal and Housing Policy Aspects of Contract Savings for Housing (CSH) in Transition Countries — the Cases of Czech Republic and Slovakia. Final Report.

38. *Friedman M.* Capitalism and Freedom. Chicago, 1962

39. *Jencks M.* Education Vouchers: A Report on the Financing of Elementary Education by Grants to Parents. Cambridge, 1970.

40. *Johnes G.* The Economics of Education. London, 1993.

41. *Le Grand J., Propper G., Robinson R.* The Economics of Social Problems. 3rd ed. London, 1992.

42. *Musgrave R. A.* A Multiple Theory of Budget Determination. Finanzarchiv 17, 1957.

43. *Musgrave R. A.* Merit Goods. In: Eatwell J., Milgate M., Newman P. (Hrsg.). The New Palgrave, London–Basingstoke, 1987. S. 452—453.

44. *Musgrave R. A.* The Theory of Public Finance. N.Y., London, 1959.

45. *Rogozhina N., Tumanov A., Hegedüs J., Somogyi E., Struyk R.* Potential Effects of Mortgage and Subsidy Programs on Housing Affordability: The Cases of Budapest and Moscow, 2004.

46. *Tietzel M., Muller C.* Noch mehr zur Meritorik. / Zeitschrift für Wirtschafts — und Sozialwissenschaften. 118. Jahrgang 1998, Berlin.

3. Новая политика экономического роста

«Постдефолтный» период (с 1999 г.) характеризуется существенным улучшением макроэкономической ситуации в стране. После беспрецедентного в истории России XX века экономического кризиса высокими темпами увеличиваются валовые показатели экономического роста. Среднегодовые темпы прироста ВВП в период 1999 — 2006 гг. составили 6,7%, объема промышленного производства — 6,1, сельскохозяйственного производства — 3,8, инвестиций в основной капитал — 10,5%[26]. И есть все основания рассчитывать на сохранение этих темпов в среднесрочной перспективе (как минимум до 2010 г.). На этой базе достигнуто восстановление докризисного (1991 г.) уровня среднедушевых реально располагаемых доходов населения.

В 2000 г. фиксируется профицит федерального бюджета (1,9% к ВВП), который к 2006 г. достигает 7,5% к ВВП[27] (прогноз на 2007 г. — 4,5% к ВВП[28]). Внешний долг снизился в разы и перестал быть тягостным бременем для страны. Не является пока высоким и государственный внутренний долг. Правда, снижение государственного долга замещается ростом корпоративных долгов, прежде всего внешних,[29] что , с одной стороны, является признаком устойчивости российских корпораций и доверия к ним международного капитала, но с другой — порождает опасность финансового кризиса. Тем не менее Россия из страны с неустойчивым финансовым положением, крупного и проблемного должника, испытывающего постоянный финансовый голод, превратилась в страну, богатую финансовыми ресурсами, позволяющими не только финансировать самые неотложные нужды, но и создавать крупнейшие финансовые резервы, досрочно гасить внешний долг и «прощать» долг других стран России.

[26] Расчет по данным: Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 323, 438, 659; Российский статистический ежегодник. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 36; Россия в цифрах. 2006: Крат. стат. сб. / Росстат., 2006. С. 35; Россия 2007: Стат. справочник. М.: Росстат, 2007. С. 11, 39; Информация о социально-экономическом положении России. XII. М.: Федеральная служба госстатистики, 2006. С. 5; Вопросы статистики. 2006. № 12. С. 57.

[27] Россия 2007: Стат. справочник. С. 36.

[28] О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 42.

[29] Прирост частных заимствований за рубежом: 2004 г.- 38,8 млрд долл., 2005 г. — 73,9 млрд долл., за январь—сентябрь 2006 г. — 65,4 млрд долл. (Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 г.).

На начало 2003 г. внешний долг предприятий нефинансового сектора составлял 33 млрд долл., банков — менее 20 млрд долл.; в июле 2006 г. — более 140 и 65 млрд долл., соответственно (*Ершов М.* Экономический рост: новые проблемы и новые риски // Вопросы экономики. 2006. № 12. С. 25).

Вплоть до 2007 года можно было констатировать очевидный успех в борьбе с инфляцией. Если в начале периода подъема (декабрь 1999 г.) прирост индекса потребительских цен составил 36,5% к декабрю 1998 г.,[30] то по итогам 2006 г. темп прироста инфляции впервые оказался ниже 10%.

Растет доверие к финансовой системе страны. В 2005 г. прирост банковских депозитов населения составил 38% против 31% в 2004 г. при уменьшении доли наличности в общей денежной массе[31], что свидетельствует о «переводе» личных сбережений из «домашнего хранения» в банки[32].

Вместе с тем восстановление докризисного объема ВВП и прогнозирование его дальнейшего роста происходят при существенном отставании роста объемов ведущих отраслей материального производства и — что самое важное — инвестиций в основной капитал, восстановление которых прогнозируется лишь за пределами 2010 гг. (*см. табл. 8.1*).

Таблица 8.1

Динамика основных социально-экономических показателей, в % к базовому году* (100%)

	Базовый	Факт		Прогноз МЭРиТ	
		1998**	2006	2007	2010
ВВП	1989	55,8	93,8	99,9	127,1
Продукция промышленности***	1989	43,4	69,5	73,1	84,7
Продукция сельского хозяйства	1989	54,0	72,5	73,9	83,0
Инвестиции в основной капитал	1990	21,1	46,7	52,7	72,6

* Последний год роста.

** Год максимального падения.

*** по ОКВЭД.

Источники: расчет по данным: Российский статистический ежегодник. 2001. Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 279, 396; Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 34; Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. С. 323, 438, 659; Россия в цифрах. 2006: Крат. стат. сб. С. 35; Россия 2007: Стат. справочник. С. 18, 39; Информация о социально-экономическом положении России. XII. С. 5; Вопросы статистики. 2006. № 12. С. 57; Прогноз социально-экономического развития РФ на 2008 г., параметры прогноза на период до 2010 г. и предельные уровни цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий. М.: Минэкономразвития России, апрель 2007 г. (вариант 2).

[30] Вопросы статистики. 2006. № 12. С. 57.

[31] Приманка довериться банкам // Экономика и жизнь. 2006. № 4. С. 3.

[32] Правда, согласно данным Банка международных расчетов, ЦБ РФ и Минфина, в первом полугодии 2006 г. сумма депозитов частных лиц и организаций в иностранных банках составила 5,8 трл руб. против 4,3 трл руб. в российских банках (Аргументы и факты. 2006. № 51. С. 9).

Более того, темпы прироста промышленного производства в последние два года упали в два раза по сравнению с предшествующем двухлетием (с 8,9% в 2003 г. и 8,3% в 2004 г. до 4,0[33] и 3,9%[34] в 2005 и 2006 гг. соответственно). Прогноз их среднегодовой величины на 2007—2010 гг. (5,1%[35]) предполагает всего лишь недопущение дальнейшего падения.

Причины сложившейся динамики известны — экономический рост страны в существенной мере опирается не на внутренние источники, а на сложившуюся внешнеэкономическую конъюнктуру, прежде всего, сырой нефти, природного газа и металлопродукции первых переделов. Одновременно наблюдаются тенденции ухудшения качественных показателей роста. Поэтому нынешний экономический рост не может быть признан ни устойчивым, ни перспективным. Страна остается с примитивной сырьевой экономикой и низкотехнологичной индустрией. Словом, сегодняшняя Россия рождается в принципиально иной политике экономического роста.

3.1. Ориентиры и механизмы структурной политики

За форсированное формирование основ рыночного хозяйства России пришлось «заплатить» деградацией её научно-технологического и производственного потенциала. Если ВВП страны к 1998 г. сократился на 44,2% к уровню 1989 г., то объем промышленного производства — на 56,6%.[36] Наиболее глубокий спад охватил высокотехнологичные отрасли обрабатывающей промышленности и военно-промышленный комплекс с его наукоемкими производствами мирового класса, в том числе уникальными технологиями и высококвалифицированным кадровым корпусом.

«Восстановительный» (постдевальвационный) рост не принёс, как уже отмечалось, качественных перемен, не остановил процессы примитивизации национального промышленного производства, о чем свидетельствует таблица 8.2. По массовой продукции обрабатывающей промышленности Россия уступает не только зарубежные рынки, но и рынок национальный.

Удельный вес России в мировой торговле продукцией машиностроения составляет 0,4—0,5% против 30%, приходящихся на США, КНР и Японию, а технологиями и наукоемкими товарами — не превышает 0,3—0,8%, что меньше США

[33] Российский статистический ежегодник. 2006. С. 36.

[34] Информация о социально-экономическом положении России. С. 5.

[35] Расчет по данным: Прогноз социально-экономического развития РФ на 2008 г.

[36] Расчет по данным: Российский статистический ежегодник. 2001. С. 279; Россия в цифрах. 2005. С. 34; Россия в цифрах. 2006. С. 35; Российский статистический ежегодник. 2005. С. 323; Вопросы статистики. 2006. № 12. С. 57.

Таблица 8.2

Индексы производства по видам экономической деятельности
(1991 г. = 100 %)

Годы	Факт					Прогноз	
	1992	1995	2000	2005	2006	2007	2010
Добыча полезных ископаемых, в том числе:	88,2	70,7	74,3	99,0	101,2	103,5	110,3
добыча топливно-энергетических ресурсов	94,7	77,8	80,9	111,4	114,2	116,5	123,5
Обрабатывающие производства, в том числе:	81,8	47,5	51,0	67,8	75,6	76,6	90,8
Производство машин и оборудования	84,4	38,1	32,3	45,3	46,8	48,9	58,5
Производство транспортных средств и оборудования	85,3	45,0	53,1	52,2	55,5	58,3	73,4

Источники: Россия в цифрах. 2006. С.193, 194; Информация о социально-экономическом положении России. XII. С. 13, 15, 43; Прогноз социально-экономического развития РФ на 2008 г.

в 30, Республики Корея — в 14, Малайзии — в 13, Китая — в 10, Таиланда — в 4, Филиппин — в 3 раза[37].

В 2004 г. страна изготовила 32 самолёта и 95 вертолётов на мощностях, которые в конце 1980-х годов позволяли ежегодно выпускать 500 самолётов и 300 вертолётов. Если в течение последних 15 советских лет доля машин и оборудования в общем объёме экспорта составляла 15—20%, то сегодня она не превышает 6—8%.

Критического уровня достиг износ основных фондов в промышленности (*см. табл. 8.3*).

Таблица 8.3

Динамика возрастной структуры производственного оборудования в промышленности

% оборудования на конец года в возрасте:	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2004 г.
До 5 лет	35,5	29,4	4,7	8,6
Свыше 20 лет	10,7	15,0	38,2	51,5
Средний возраст оборудования, лет	9,5	10,8	18,7	21,2

Источник: Российский статистический ежегодник. 2005. С. 392.

[37] По материалам заседания Совета Безопасности при Президенте РФ по проблемам технологической модернизации экономики (Начать с комиссии и кончить // Экономика и жизнь. 2006. № 25. С. 3; // Экономика и жизнь. 2006. № 21. С. 4).

Как свидетельствуют приведенные данные, после 2000 г. впервые после двух десятилетий сокращения наметился некоторый рост доли производственного оборудования со сроком службы до 5 лет. Однако на каждый процентный пункт прироста доли такого оборудования приходится 3,3 процентного пункта прироста доли оборудования со сроком службы свыше 20 лет[38]. В результате к середине нынешнего десятилетия более половины производственного оборудования работает свыше 20 лет, что ведет к увеличению среднего возраста оборудования, хотя и более низкими по сравнению с предшествующим десятилетием темпами, но существенно превышающими темпы роста среднего возраста оборудования в 1981—1990 гг.

Согласно результатам опроса руководителей предприятий перерабатывающих отраслей российской промышленности, в качестве главного фактора, снижающего конкурентоспособность отечественной продукции, по всем без исключения отраслям был назван именно фактор устаревшего оборудования, в то время как завышенный курс рубля по частоте упоминаний был отнесен лишь на 9-е (из 10) место. Примечательно, что фактор более низкого по сравнению с импортом качества продукции занял лишь шестую позицию[39].

Как показал проведенный в середине 2006 г. опрос Российского экономического барометра, каждое третье промышленное предприятие в качестве ограничителя своего роста назвало отсутствие надлежащего оборудования[40].

Низкий технологический уровень производства — характеристика даже такой, казалось бы, успешной отрасли, как металлургия, продукция которой, по оценке М. Фрадкова, лишь на 19% покрывает потребности внутреннего рынка, т. к. основная доля металла — низшие переделы[41].

В результате в стране ослабевают перспективы перехода к инновационному типу развития: инновации внутри страны становится некому потреблять, поскольку исчезают отрасли, способные трансформировать их в продукцию конечного потребления. Наконец, неизбежно начинает формироваться технологическая несовместимость российской экономики с индустриально-развитыми странами.

Сегодня Россия вплотную приблизилась к утрате собственной технологической базы машиностроения и индустрии народного потребления. По имеющимся расчетам, в перспективе Россия вынуждена будет приобретать за рубежом до 60% технологий[42].

[38] Своеобразный «российский крест» в «демографии» производственного оборудования промышленности.

[39] *Головачев В.* Враги российской конкурентоспособности... // Экономика и жизнь. 2004. № 28. С. 40.

[40] *Райская Н., Сергиенко Я., Френкель А.* Качественный рост // Политический журнал. 2006. № 33—34. С. 39.

[41] *Садыков А., Шахов М.* У Фрадкова есть план // РБК daily. 2006. 17 ноября. С. 6.

[42] *Краснов Л., Алабян С., Рогов В, Шуйский В.* Угрозы, которые мы поджидаем // Экономика и жизнь. 2006. № 21. С. 4.

Материальной основой примитивизации производственной структуры экономики является сложившаяся и прогнозируемая структура инвестиций в основной капитал (*см. табл. 8.4*).

Таблица 8.4

Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности
(% от общего объема инвестиций)

Годы	Факт			Прогноз МЭРиТ	
	2000	**2005**	**2006**	**2007**	**2010**
Добыча полезных ископаемых	18,1	15,2	17,3	15,0	12,5
Машиностроение и металлообработка	2,9	2,7	2,3	2,2	2,7

Источники: Российский статистический ежегодник. 2005. С. 661; Россия 2007: Стат. справочник. С. 41; Прогноз социально-экономического развития РФ на 2007 г., параметры прогноза на период до 2009 г. и предельные уровни цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий. М., Август 2006 г.; Прогноз социально-экономического развития РФ на 2008 г.

Результатом такой структуры инвестиций явилось замедление развития машиностроительного комплекса. Производство машин и оборудования в 2006 г. составило только 103,3% к уровню 2005 г.[43], который в свою очередь составил 99,9% к уровню 2004 г.[44] Можно констатировать, что к настоящему времени в России исчезает общая технологическая основа национального машиностроительного комплекса в целом, поскольку станкостроение производит «материнские машины» и определяет технологический уровень всех прочих машиностроительных производств, выпускающих оборудование для других отраслей промышленности.

Снижение технологического уровня российской экономики является также следствием продолжающегося недофинансирования главного источника инновационного роста — науки. Хотя объем средств в процентах к ВВП, выделяемых науке, вырос по сравнению с «пиком» кризиса (1998 г.) более чем в два раза (с 0,38 до 0,8%), он все еще меньше, чем в начале «реформаторского периода» (1992—1993 гг.), когда он составлял 0,94—0,91% ВВП соответственно[45].

В свете изложенного совершенно очевидно, что модернизация страны в решающей мере зависит от структурной перестройки её экономики. Без радикального обновления сферы материального производства нельзя вернуть Россию в «клуб» развитых стран. При этом надо отдавать себе отчёт в том, что модернизация экономики, диверсификация ее реального сектора не могут быть

[43] Российский статистический ежегодник. 2006. С. 369.

[44] Информация о социально-экономическом положении России. С. 43.

[45] Наука России в цифрах: 2001. Стат. сб. М.: ЦИСН, 2002. С. 44—45; Наука России в цифрах: 2006. Стат. сб. М.: ЦИСН, 2006. С. 68—69.

осуществлены спонтанно, на основе исключительно механизмов рыночного саморегулирования. Ставка на эти механизмы в 1990-е годы не только не привела Россию в «постиндустриальную цивилизацию» и не просто заблокировала реализацию задач позднеиндустриальной модернизации. Она предопределила стремительную деиндустриализацию одной из ведущих промышленных держав мира, инициировав «структурную перестройку наоборот», то есть по существу свела экономику к её сырьевому сектору. При этом консервация нынешней экспортно-сырьевой модели роста чревата, кроме прочего, дальнейшей социально-экономической дифференциацией российских регионов, усилением «точечности», «мелкоареальности» пространственной эволюции страны при «люмпенизации» огромных территорий.

В такой ситуации пора прекращать дискуссии о «целесообразности» или «нецелесообразности» активизации государственного регулирования экономики, если, конечно, не отождествлять с ним произвольное вмешательство госорганов в действия предпринимателей, т. е. возведение искусственных административных барьеров, принудительные поборы с бизнеса и коррупцию чиновников. Уж если ставятся задачи модернизации экономики, включая её диверсификацию и восстановление международной конкурентоспособности отечественных несырьевых производств, у страны просто нет другого пути, нежели переход к активной структурной политике, предполагающей выбор приоритетов развития и способов их реализации.

Мировой опыт показывает, что необходимость проведения активной государственной структурной политики, как правило, имеет две основные причины:

- недостаточную экономическую (рыночную) мотивацию у сложившихся хозяйственных структур в решении задач технологической и структурной модернизации производства, формирования и освоения новых товарных рынков;
- слабость или отсутствие в национальной экономике хозяйствующих субъектов, способных в необходимых масштабах решать задачи структурной диверсификации национального промышленного производства.

Для современной России актуальны обе причины. Существующие крупные хозяйствующие субъекты сырьевой специализации (нефтегазовый комплекс) и первичной переработки сырья (металлургия, химия) не имеют достаточной экономической мотивации для серьезной отраслевой диверсификации бизнеса в силу сложившегося разрыва в уровнях рентабельности хозяйственной деятельности в экспортно-ориентированном сырьевом секторе и обрабатывающем, прежде всего машиностроительном, секторе национальной экономики.

Объемы падения производства в машиностроении и наукоемком приборостроении свидетельствуют о том, что в этих секторах так и не сформировались хозяйствующие структуры, способные вести конкурентную деятельность на глобальном уровне и решать масштабные задачи структурной модернизации и инновационного развития.

В таких условиях возможна реализация двух сценариев.

Первый — это продолжение сложившихся трендов качественного застоя («рост без развития») с перспективой дальнейшей потери национальной конкурентоспособности.

Второй — государство берет на себя функции субъекта целенаправленной и динамичной структурной модернизации, который пытается через определенную систему мер сформировать необходимые экономические и институциональные условия для перевода экономики в новое качественное состояние.

Российское правительство, судя по всему, начало сознавать опасность происходящей примитивизации и технологической деградации экономики и негативные последствия таких тенденций не только для конкурентоспособности страны, но и ее военной безопасности. В частности, приняты долгосрочные стратегии развития российского автопрома и авиационной промышленности, определены национальные приоритеты (проекты) развития на среднесрочную перспективу. Создается, однако, впечатление, что они не подкреплены эффективными механизмами стимулирования инновационной активности в приоритетных сферах деятельности и, самое главное, нет признаков реального изменения общего вектора экономической политики, по прежнему нацеленной исключительно на финансовую стабилизацию.

Словом, существует угроза, что дискуссия о перспективах российской промышленной политики может превратиться в очередную «модную тему», по аналогии с «удвоением ВВП», так и не подкрепленную адекватной системой мер. Не меньшую опасность может представлять и бессистемное наращивание вмешательства государства в экономическую жизнь, которое не будет способствовать устранению системных препятствий, мешающих переходу к качественному экономическому росту, но начнет сдерживать предпринимательскую инициативу.

В этой связи дискуссия о целесообразности проведения в России активной промышленной политики должна быть переведена из идеологической в конструктивную, практическую плоскость, в поиск реальных управленческих технологий, направленных на эффективное решение конкретных проблем экономики.

На концептуальном уровне структурная политика, как минимум, должна ответить на следующие принципиальные для экономического развития страны вопросы:

- на каких региональных рынках преимущественно должен осуществляться экономический рост (развитие внутреннего рынка, интеграция и ее форматы, экспортно-ориентированная экономика);
- каково должно быть товарное наполнение (отраслевая структура) экономического роста;
- за счет каких источников будет осуществляться экономический рост, и как должна осуществляться мобилизация и целевое использование таких ресурсов;

- кто должен быть основным субъектом модернизации экономики в ее различных секторах (государство, крупный бизнес, мелкий и средний бизнес, иностранный капитал);
- каков должен быть экономический механизм, обеспечивающий заинтересованность хозяйствующих субъектов в активном участии в проектах структурной модернизации национальной экономики, а также достаточную прозрачность финансовых потоков и эффективный контроль за их целевым использованием.

Говоря о промышленной политике на инструментально-оперативном уровне, необходимо определить не только ее содержание, но и критерии отбора приоритетов. Приведём некоторые соображения на этот счёт.

Во-первых, вряд ли существует совершенный и не зависящий от субъективных устремлений механизм определения приоритетов структурной перестройки экономики. Как нет совершенного рынка, обеспечивающего оптимальную аллокацию ресурсов, так нет и идеального, «научно обоснованного» государственного механизма выявления потребностей общества в той или иной структуре экономики. Даже в странах с самым высоким уровнем развития гражданского общества и плюралистической демократии выбор структурных приоритетов может существенно отклоняться от теоретически оптимального, ибо на нём всегда сказывается влияние тех или иных партикулярных интересов. Однако чем демократичнее общество, тем при прочих равных условиях быстрее будет замечена ошибка в расстановке приоритетов. Исторический опыт показывает, что присущий любому обществу социальный иммунитет, как правило, гораздо эффективнее «срабатывает» при демократическом порядке правления, чем при авторитарном, что быстрее и точнее сигнализирует о необходимости модификации установленной иерархии целеустановок.

Хуже всего, если государство вообще отказывается от выстраивания структурных приоритетов по соображениям ложно понятой экономической свободы. Тогда за счёт средств налогоплательщиков зачастую реализуются, в сущности, нелегитимные предпочтения, формируемые главным образом в соответствии с лоббистским потенциалом носителей тех или иных групповых либо в буквальном смысле частных интересов. Развивающаяся в таких условиях «экономика привилегий» на порядок менее социально справедлива, чем та, где потребность в изменении структуры народного хозяйства открыто формулируется правительством и затем обсуждается и утверждается парламентом, даже если впоследствии возникает необходимость в её коррекции.

Во-вторых, в приоритеты структурной и промышленной политики следует закладывать те направления развития, применительно к которым Россия ещё сохраняет конкурентные преимущества — реальные или теперь уже в большей мере потенциальные. Часть таких приоритетов очевидна: нефтегазовый, лесной и рыбопромышленный комплексы, производственно-экспортный потенциал которых, однако, сам подлежит модернизации, включая радикальную диверсификацию; ракетно-космическая индустрия и авиапром; атомная отрасль; произ-

водство вооружений; энергетическое машиностроение — традиционное в советский период средоточие «двойных» — гражданских и военных — высоких технологий; судостроение; транспортное машиностроение; ряд «нанотехнологических» направлений, в том числе в биологии и генной инженерии. Однако этот вопрос в целом подлежит тщательному системному изучению, причём соответствующая «инвентаризация» должна быть осуществлена с участием научных коллективов, включающих представителей экономических и естественных наук.

В-третьих, следует признать, что Россия имеет шанс выстоять в глобальной конкуренции, лишь скоординированно оперевшись на два укрупнённых, «интегральных» приоритета, связанных с «новой», или «инновационной», экономикой, с одной стороны, и «старой», сырьевой экономикой, — с другой. Пропорции между ними подлежат целенаправленному регулированию исходя из долгосрочных национальных интересов.

«Инновационный» сектор, разумеется, не может быть лишь некоей «пристройкой» к сырьевому. На ограниченных бюджетных вливаниях его не развернуть. Придётся сформировать у самих сырьевых корпораций сильную мотивацию к диверсификации и к переливу капитала в высокотехнологичные сферы — перерабатывающие и машиностроительные. Задача, учитывая очевидную инерционность и политический «вес» сырьевого сектора, непростая, но решаемая. Для её выполнения необходимо, чтобы применительно к народному хозяйству в целом были разработаны перспективные (на 5—10 лет) приоритетные направления развития техники, технологии и НИОКР, а в рамках этих направлений — выявлены актуальные проблемы, подлежащие решению с помощью бюджетных ресурсов. Важно также составлять индикативные планы и немногочисленные, но ресурсообеспеченные федеральные целевые программы, и строго под эти планы и программы вводить стимулы и гарантии для предприятий-участников.

Кроме того, система регулирования допуска международных транснациональных корпораций к отечественным сырьевым ресурсам и сферам высокого платёжеспособного спроса должна создавать стимулы для их участия в реализации российских промышленных приоритетов.

В-четвёртых, ряд приоритетов современной промышленной политики должен носить не отраслевой, а межотраслевой характер, в связи с чем должны быть выделены направления техники, технологии и НИОКР, объединяющие более или менее однородные классы технических средств и технологий того или иного поколения. Используя эффект кооперации организаций разных отраслей, современная промышленность проектирует, создаёт и тиражирует сложные технико-технологические системы, стратегически важные с позиций жизнеобеспечения общества и поддержания национальной безопасности. Такие проекты обычно характеризуются высокой степенью затратности, большими инвестиционными рисками и, разумеется, длительным производственным циклом. Иначе говоря, они не могут быть осуществлены без систематической господдержки из-за «слабых рыночных стимулов». Между тем именно способность производить подоб-

ные системы удерживает ту или иную страну в ряду ведущих мировых индустриальных держав.

Роль государства в проведении структурной политики заключается не в управлении конкретными предприятиями или их опеке, а в выстраивании долговременной политики через разработку приоритетов и «коридоров» развития, ориентированной на достижение устойчивого развития через обеспечение продовольственной, энергетической и экономической безопасности. Реализация такого подхода требует сложного многовариантного сценарного исследования всевозможных процессов и последствий принимаемых решений, что невозможно выполнить без предварительного моделирования. Построение моделей, их верификация становятся необходимыми этапами и инструментами принятия любых экономических и политических решений, особенно долгосрочных и масштабных. Отсюда следует, что в разработке направлений структурной политики важная роль должна принадлежать научному сообществу страны, которое еще сохраняет опыт разработки крупномасштабных прогнозных документов национального масштаба на долгосрочную перспективу (Комплексная программа научно-технического прогресса; Схема развития и размещения производительных сил; Схема расселения населения; Схема развития транспортной системы страны).

Что касается участия научного сообщества в разработке направлений структурной политики и экспертизе отдельных проектов с государственным участием, необходимо учитывать две достаточно автономные сферы хозяйственного бытия с несовпадающими критериями отбора конкретных приоритетов структурной политики.

Первое. Когда рассматриваются так называемые обычные товары и услуги, не имеющие прямого отношения ни к фундаментальным потребностям обеспечения жизнедеятельности общества, ни к обеспечению его безопасности, независимая экспертиза должна давать объективные оценки состояния соответствующих секторов и отраслей национального хозяйства. После того как потенциал последних будет оценен и ранжирован по степени конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках (соответствие международным стандартам конкурентоспособности, состоянию производственных мощностей, наличию сырьевого и кадрового потенциала, инновационного задела), появится более или менее надежная база для принятия решений о целесообразности и формах государственной поддержки. Такая поддержка может осуществляться в форме кредитного финансирования для создания импортозамещающих или экспортоориентированных мощностей; приобретения лицензий на выпуск конкурентной продукции для внутреннего рынка; льготного кредитования экспортных поставок машин и оборудования; введения целевых преференций с целью привлечения иностранных инвесторов для ускоренного развития отдельных отраслевых сегментов национальной промышленности. В том случае, если будет выявлена нецелесообразность сохранения отдельных сегментов промышленного потенциала в силу их чрезвычайно низкой конкурентоспособности на внутреннем рынке и отсутствия реальных предпосылок для ее наращивания,

промышленная политика должна быть направлена на минимизацию социальных издержек от закрытия увядающих производств.

Второе. Когда речь идет о товарах и услугах, составляющих основу жизнедеятельности общества и его безопасности, критерий конкурентоспособности в сравнении с мировым уровнем свое значение утрачивает. В этом случае приоритеты структурной политики определяются иерархией иных целей и критериев, которые еще в меньшей степени поддаются квантификации. Речь должна идти о целенаправленной систематической государственной поддержке не столько производства отдельных товаров и услуг, сколько целостных систем, обеспечивающих жизнедеятельность общества как такового и минимизацию возможных угроз для него со стороны окружающего мира. Для современной России в настоящее время в качестве таких систем могут рассматриваться ВПК в целом, аграрный комплекс, энергообеспечение населения и производства, транспортная инфраструктура, коммунальное хозяйство, производство лекарственных средств и медицинской техники.

С этих же позиций следует оценивать начавшийся процесс интегрирования отечественных предприятий в технологические цепочки, контролируемые ТНК. Одна из важных задач при выборе структурных приоритетов состоит здесь в минимизации негативных последствий включения страны в глобализационные процессы.

3.2. Модернизация аграрного сектора российской экономики

Особое место в решении модернизационных проблем занимает аграрный сектор, который, с одной стороны, наиболее отягощен проблемами дисбалансов и неравенства, а с другой — (при проведении правильной аграрной политики) может стать реальным фактором смягчения (и преодоления) этих проблем в России в целом.

Долгосрочный потенциал развития аграрного сектора значителен как в национально-государственном, так и в глобальном измерениях. Сельские территории занимают почти 75% площади России, на них проживает 27% населения страны, причем 63% экономически активных жителей сельской местности уже заняты в несельскохозяйственных отраслях. Россия располагает 10% площади мировых сельскохозяйственных угодий, в ее сельском хозяйстве заняты 7,1 млн чел. (примерно как в 15 «старых» и немного меньше, чем в 12 «новых» странах Евросоюза), ряд российских регионов (Юг России, некоторые регионы Сибири) уже превращаются в производственно-экспортные центры мирового значения (по пшенице, подсолнечнику). Развитию этого процесса может помочь благоприятное для АПК России глобальное изменение климата.

Не менее значительны, однако, и социально-экономические проблемы аграрного сектора, по сути приобретающие черты системного кризиса. При доле сельского хозяйства в производстве ВВП 5,4% (даже при нынешних искаженных не в его пользу ценах) и в числе занятых — 10,8% доля отрасли в общем объеме инвестиций в основной капитал составляет всего 4%. Номинальная зарплата в сельском хозяйстве достигает лишь 42% среднероссийской, причем сумма задолженности сельхозорганизаций своим работникам по зарплате более, чем вдвое превышает ее годовой фонд. Снижается экономическая активность сельского населения. Общий уровень занятости на селе не превышает 64%, в том числе молодежи — 42%. В общем числе безработных и живущих за чертой бедности жители сельской местности составляют примерно 37%. Понижается и качество жизни занятых в сельском хозяйстве и проживающих в сельской местности в целом — техника и технология производства, инженерная и социальная инфраструктура не отвечают современным требованиям, снижается доступ сельских жителей к образованию и здравоохранению. Численность сельского населения сокращается в 84% регионов России, к 9% приблизилась доля сельских населенных пунктов без постоянных жителей (причем более 75% пустующих поселений находится в историческом и экономическом центре России — Центральном и Северо-Западном округах). Российский импорт продовольствия (около 21 млрд долл. США, или почти 16% всего импорта в 2006 г.) по стоимости приблизился к объему производства в сельхозорганизациях (без крестьянских фермерских хозяйств — КФК — и личных подсобных хозяйств — ЛПХ), при том что доля продуктов питания в расходах домашних хозяйств населения России превышает 33%.

Преодоление этих дисбалансов и неравенства возможно лишь в рамках новой долгосрочной стратегии и основанной на ней среднесрочной политики, ориентированной на развитие аграрного сектора как многофункциональной системы, выполняющей, наряду с производственной, социально-демографическую, экологическую, пространственно-коммуникационную функции, а также функции по сохранению социального контроля над территорией и социально-культурного генотипа России. В условиях постиндустриальной и глобализирующейся мировой экономики только такой подход может обеспечить устойчивый (т. е. сбалансированный по производственным, социальным и экологическим параметрам) рост и повышение международной конкурентоспособности аграрного сектора, эффект которых будет «переливаться» в другие сегменты национальной экономики (в т.ч. топливно-энергетический комплекс, инновационные (прежде всего био- и нанотехнологические) производства, информационно-коммуникационные услуги и др). На подобный подход ориентированы, например, начавшийся в 2005 г. новый этап реформирования Общей сельскохозяйственной политики (ОСП) Евросоюза, новый закон о сельском хозяйстве США, ряд целевых программ Китая.

Стратегия развития аграрного сектора как многофункциональной системы предполагает интегрированный подход к технологическо-производственному, организационному, инвестиционно-финансовому и человеческому компонентам

его потенциала, что обеспечит синергетический эффект как внутри самого сектора, так и в экономике в целом. Приоритетом, однако, должен стать человеческий ресурс, т.к. без преодоления негативной демографической структуры занятых, деградации трудового потенциала села, общего низкого профессионализма, ухудшения морально-психологических качеств и творческого потенциала занятых в аграрном секторе его модернизация невозможна. В этом смысле аграрная стратегия России в XXI веке должна «идти навстречу» новой стратегии ЕС в рамках реформирования ОСП (в 2007—2013 гг. и особенно после 2013 г.). Акцент в ОСП ЕС переносится на сельское развитие (включая комплексное развитие и использование человеческого ресурса), поскольку производство сельхозпродукции достигло (нередко превысило) желательный уровень, и ставится задача его стабилизации или снижения.

В России, наоборот, перспективный социально-гуманитарный акцент определяется тем, что развитие человеческого фактора — главное условие достижения внутри- и внешнеэкономически оправданных объемов сельхозпроизводства. Развитие человеческого капитала в аграрном секторе России должно быть дифференцировано в соответствии с будущими потребностями различных организационно-технологических форм производства. Крупные агрохолдинги и другие сельхозкомпании, ориентирующиеся на «высокоточные» технологии (космический мониторинг угодий и урожая, управление обработкой, поливом, внесением удобрений и др. информационно-коммуникационными методами, другие технологии минимальной обработки почвы и получения гарантированных урожаев) нуждаются в высококлассных наемных работниках узкой специализации, способных применять современные технико-технологические системы, и современных менеджерах различного уровня. КФХ, ЛПХ, созданные ими кооперативы и другие объединения, средние частные агрокомпании нуждаются в более универсальных специалистах (сейчас даже бригады китайских крестьян, арендующих сельхозучастки в России, включают людей с агрономическим образованием). Для подготовки первой группы целесообразно создание сети современных профессиональных сельхозучилищ и бизнес-школ, для второй (наряду с этим) — широкой сети консультационных центров (включая ведение домашнего хозяйства, курсов повышения или изменения (на агротуризм и другие альтернативные сельхозпроизводству виды деятельности) квалификации и др. Базовым условием для развития этой качественно новой системы образования и подготовки является создание минимально отвечающей современным требованиям системы инженерной и социальной инфраструктуры на селе.

Стратегическими целями перспективной аграрной политики России должны стать:

- повышение рыночной ориентации и конкурентоспособности отечественного аграрного сектора на внутреннем и мировых рынках;
- обеспечение отечественным потребителям поставок продовольствия в необходимых объемах при гарантированном качестве и безопасности для здоровья;

- обеспечение стабильных доходов и справедливого уровня жизни для занятых в сельском хозяйстве и сельского сообщества в целом;
- ведение сельхозпроизводства экологически устойчивыми методами;
- создание альтернативных источников доходов и занятости для работников сельского хозяйства;
- сохранение существенных характеристик сельских территорий.

Реализация этих целей, как показывает мировой опыт, возможна лишь при массированной и целенаправленной господдержке развития аграрного сектора. По имеющимся оценкам, в среднесрочной перспективе такая поддержка должна составлять 3—3,5% ВВП России. Пока она не превышает 0,5% ВВП, что допустимо для ЕС с его совокупным валовым продуктом примерно в 13 трлн долл. США (по ППС), но совершенно недостаточно для России с ее ВВП в 1,2 трлн долл.

Что касается экономических инструментов господдержки, то необходимо создание взаимосогласованной системы ценового, налогового и кредитного регулирования, обеспечивающей в среднем оптимальную (по расчетам ведущих российских экспертов) рентабельность сельского хозяйства в 20—25% при гарантированном уровне оплаты труда не менее 70% общероссийского показателя. Пока средняя рентабельность аграрного сектора России не превышает 8%.

В плане организационной структуры аграрного сектора целесообразно ориентироваться на достаточно крупные, но оптимальные с точки зрения внедрения современных (прежде всего био- и информационных) технологий, управляемости и рентабельности сельхозпредприятия. Это подтверждает опыт как ведущих мировых аграрных производителей и экспортеров (США, Канады, Бразилии), так и имевших ранее сходную с российской сельскохозяйственную модель стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ). Средний размер хозяйства в Канаде только за 2001—2006 гг. возрос почти на 8% (до 295 га), поголовье скота на 1 животноводческую ферму — на 13% (до 144 голов), свиноводческую — на 45% (до 1308 гол.). После рыночного преобразования и присоединения к Общей сельхозполитике ЕС наиболее высокие темпы прироста производства и экспорта продукции сельского хозяйства показали те из стран ЦВЕ, которые сохранили относительно крупные сельскохозяйственные предприятия. За 2000—2005 гг. в странах с долей ферм площадью более 50 га в общем числе ферм 17,2—23,9% (при среднем по ЦВЕ — 12,3%) прирост сельхозпроизводства составил 18—37% (при среднем — 16%), экспорта — 100—150%, дохода сельхозпроизводителей — 14—91%.

В России пока идет быстрая поляризация оргструктуры сельхозпроизводства, на одном полюсе которой находятся агрохолдинги латифундистского типа площадью 100 тыс. га и более (примерно 250 таких холдингов уже контролируют свыше 25% производства зерна), на другом — масса КФХ и ЛПХ, а между ними — различного типа средние агрокомпании с годовым оборотом в 10 млн долл. После завершения процесса поляризации, видимо, начнутся встречные процессы «сверху» путем оптимизации размеров хозяйств на основе трансформации боль-

шинства «сверхкрупных» агрохолдингов в совокупность управляющих и других агрокомпаний меньших размеров и «снизу» — путем объединения КФХ и ЛПХ , которые по сути являются «скрытыми» КФХ, в более крупные группы производителей и различные «неокооперативные» структуры.

В то же время необходимо предусмотреть меры по социальной нейтрализации последствий этих процессов, во многих случаях ведущих к монополизации владения земельной собственностью со стороны агрохолдингов (в том числе путем неприкрытого рейдерства), обезземеливанию и пауперизации значительной части нынешних работников сельского хозяйства.

Необходимо соблюдать основополагающие принципы господдержки и регулирования. Прежде всего, это стабильность организационно-экономического механизма поддержки, отказ от пересмотра соответствующих мер, по крайней мере, в течение 5 лет после начала позитивных изменений в аграрном секторе. Важное значение имеет адресность поддержки, оказание ее селективно, на целевой конкурсной основе с ориентацией сельхозпроизводителей на конкретные параметры эффективности и прямую ответственность за целевое использование средств ценовой, кредитной и иных форм поддержки. Целесообразно ограничение господдержки размерами, не превышающими расчетного для каждого субъекта аграрного сектора норматива рентабельности, увязанного с обязательствами получателя по повышению экономической эффективности и выполнению экологических требований. Гарантированность поддержки предполагает законодательное определение обязательств государства по финансовой и иной поддержке товаропроизводителей всех форм собственности и хозяйствования, а также ответственность органов управления всех уровней за выполнение этих обязательств. Следует строго соблюдать равные условия конкуренции сельхозтоваропроизводителей и обеспечивать единство экономического пространства страны применительно к аграрному сектору, разрешая на уровне субъектов федерации и муниципальных образований применение дополнительных мер, не противоречащих федеральным программам поддержки.

Необходимо также учитывать международные обязательства в агропродовольственной сфере, прежде всего связанные с предстоящим вступлением России в ВТО и возможными направлениями формирования Общего экономического пространства Россия-ЕС применительно к агросектору.

В определенной мере указанные направления преодоления дисбалансов и социального неравенства в аграрной сфере заложены в Нацпроекте «Развитие АПК». Проект первоначально был рассчитан на 2006—2007 гг. и определял три самостоятельные задачи государственной поддержки этого комплекса на данный период: ускоренное развитие животноводства (цель — увеличение производства мяса на 7%, молока — на 4,5% при стабилизации поголовья крупного рогатого скота, как минимум, на уровне 2005 г.); стимулирование развития малых форм хозяйствования (цель — увеличение к 2008 г. объема реализации продукции личными подсобными и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (ЛПХ и КФХ) на 6%); обеспечение доступным жильем молодых специалистов на селе

(цель — ввод около 1,4 млн кв. м жилья и улучшение жилищных условий примерно 32 тыс. молодых специалистов (или их семей) на селе).

Выбор направлений для проекта достаточно оправдан.

При росте потребления мяса в России с 1999 г. на 8—12% в год производство мяса (кроме мяса птицы) и молока не увеличивается или снижается; ЛПХ и КФХ, производя примерно 60% валовой продукции сельского хозяйства, около 55% мяса и молока, почти 85% овощей и 95% картофеля, обеспечены необходимыми для развития кредитами всего на 2%; недостаток специалистов сдерживает модернизацию сельхозпроизводства и развитие социальной сферы села (образования, здравоохранения и др.). Одновременное продвижение по этим направлениям, кроме прямого, может дать и существенный косвенный эффект (развитие животноводства стимулирует рост производства зерна и других кормов, поддержка ЛПХ и КФХ улучшает снабжение локальных продовольственных рынков и увеличивает спрос владельцев на несельскохозяйственные товары и услуги, наращивание жилого фонда для молодых специалистов способствует развитию инженерной и социальной инфраструктуры на селе, стимулирует развитие сельских сообществ).

Значителен и демонстрационный и стимулирующий потенциал нацпроекта. Государство впервые в истории новой России практически признает приоритетность аграрного сектора для социально-экономического развития, задает вектор развития ряда его конкретных отраслей и сфер, реально поддерживает трудовую и предпринимательскую активность еще способной к ней части сельских сообществ.

Однако уже в первый год реализации проекта выявились его недостатки. Обособленность заложенных в нем направлений господдержки, нацеленность их на общий прирост продукции и объемов жилья, а не на экономическую эффективность этого прироста, применение особого временного механизма организации и финансирования проекта сдерживают превращение нацпроекта в элемент долговременной стратегии социально-экономического развития АПК России в целом, формулирования соответствующей комплексной аграрной политики , законодательного закрепления общих принципов построения и конкретных механизмов госрегулирования АПК (прежде всего в части механизма ресурсного обеспечения и ответственности). Без такой трансформации нацпроект не только не предотвратит, но и даже заметно не затормозит производственную и демографическую деградацию села.

Временна́я (первоначально два года), финансовая (34,9 млрд руб. в 2006—2007 гг., что равно расходам федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство в 2004 г.) и субъектная (2% от общего числа КФХ и 1,5% от ЛПХ) ограниченность проекта при неразработанности системы ответственности за исполнение и эффективность его мер провоцируют «кампанейщину» в реализации этих мер и экономически необоснованный бум заявок на субсидируемые кредиты. Возникает угроза «перетекания» полученных аграрным сектором средств в другие отрасли (ежегодные потери сельским хозяйством дохода из-за неравноправного

обмена с отраслями — поставщиками топлива, энергии, машин и химикатов превышают 20 млрд руб.) и невыполнения поставленных целей, хотя они довольно скромны.

По первому направлению цели проекта практически сопоставимы с годовыми колебаниями объемов продукции животноводства в начале 2000-х годов. Государственные кредитные ресурсы сосредоточились преимущественно на крупнейших и крупных животноводческих комплексах, ограничивая возможности средних инвесторов и КФХ. Во многих случаях выделяемые по проекту госсредства стали не инструментом привлечения новых частных инвесторов (как предполагалось), а, наоборот, покрывают дефицит ранее начатых частных инвестиций. Кроме того, неясно, будут ли рентабельны построенные комплексы после отмены в 2009 г. тарифных квот, снижения таможенных пошлин и ослабления технических барьеров для импорта в связи со вступлением России в ВТО. Производство скота и птицы на убой в хозяйствах всех категорий возросло за 2006 г. на 4,6% и за 7 мес. 2007 г. — на 10,3%. Приостановлен спад производства молока. Однако уже в 2007 г. в связи с ростом предложения при отставании логистических и перерабатывающих мощностей возникла реальная угроза отрицательной рентабельности в свиноводстве и птицеводстве. Несмотря на снижение поголовья крупного рогатого скота, его разведение остается убыточным, и план по говядине и молоку вряд ли будет выполнен.

По второму направлению стремление уложиться в назначенные сроки и полностью выбрать спущенные сверху лимиты привело к «раздаче» части кредитов ЛПХ и КФХ без должной подготовки, использованию их на непроизводственные цели (покупка бытовой техники и др.). Насаждение сверху кредитных и других сельскохозяйственных потребительских кооперативов при недостатке подготовленных кадров для их организации и собственных денежных ресурсов у членов кооперативов может привести к растрате бюджетных средств и дискредитации самой идеи развития кооперативной системы. Особенно это справедливо для депрессивных сельских регионов. Однако кредитная поддержка дала эффект — в 2006 г. объем реализации продукции КФК и ЛПХ возрос на 10,3% (в 2005 г. в стране было лишь 900 кооперативов, а только за 2006 г. их создано свыше 2000, причем реально пока работают не более 50%).

По третьему направлению в 2006 г. план был перевыполнен, однако в 2007 г. темпы работ упали из-за резкого (почти на 30%) роста стоимости строительства. Не ясны и перспективы возможного выкупа в собственность получаемого жилья, который стимулировал бы молодых специалистов оставаться в селе. Более 47% опрошенных руководителей сельхозпредприятий и КФХ по итогам 2006 г. считали, что нацпроект поможет ускорить развитие АПК. С учетом опыта нацпроекта в июле 2007 г. одобрена Госпрограмма РФ «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг.», нацеленная на устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения, улучшение конкурентоспособности сельхозпродукции, сохранение и воспроизводство используемых в

сельском хозяйстве земельных и других природных ресурсов. Она должна обеспечить рост валовой продукции отрасли на 24% (животноводства — почти на 33%), доведение средней рентабельности сельхозпроизводства до 10% и доли отечественных товаров в продовольственной рознице до 70% при увеличении ввода и приобретения жилья на селе в 3,7 раза. Неясно, однако, получит ли программа достаточное финансирование. Если исходить из параметров федерального бюджета на 2008—2010 гг., доля сельского хозяйства в ВВП не повысится, а может, и сократится.

Результаты реализации нацпроекта «Развитие АПК» уже позволяют сделать определенные выводы и рекомендации на перспективу.

1. Целесообразно разработать с учетом опыта реализации этого нацпроекта долгосрочную (на 10—15 лет) стратегию социально-экономического развития АПК России, включая развитие сельских территорий и сельских сообществ, исходя из внутренних и внешних факторов (дальнейшая либерализация мировой агропродовольственной торговли в рамках ВТО, ожидаемое сокращение экспортных ресурсов Евросоюза — основного поставщика агропродовольственной продукции в Россию). Каждые 5—7 лет мог бы проводиться промежуточный пересмотр данной стратегии в целях корректировки ее направлений, задач и инструментов реализации. Социально-экономическая стратегия развития АПК могла бы послужить основой для выработки среднесрочных госпрограмм Правительства России, развернутых в соответствующих программах субъектов федерации и нацеленных на решение конкретных задач повышения продовольственной обеспеченности страны и регионов, социально-территориального развития села.

2. Для успешного осуществления агропродовольственной политики России на основании недавно принятого Закона «О развитии сельского хозяйства» и госпрограмм необходимо разработать взаимосвязанную систему мер госрегулирования и господдержки (включая погектарные субсидии при выполнении сельхозтоваропроизводителем определенных правил) и эффективный механизм их реализации, включая принципы установления норматива бюджетного обеспечения господдержки и источники такого обеспечения (не обязательно при этом отбирать доходы у нефтегазового комплекса, можно использовать природную ренту в самом сельском хозяйстве, средства от продажи пригородных земель сельхозназначения, дифференциацию налогообложения).

3. Целесообразно было бы сформировать отвечающую потребностям многоукладного российского сельского хозяйства трехуровневую систему его финансовой поддержки (микрокредитование — сельская кредитная кооперация — государственный сельхозбанк), позволяющую на микроуровне использовать упрощенные (в том числе небанковские) формы и освободить в перспективе «Россельхозбанк» от несвойственной ему функции госагентства по налаживанию и поддержке кредитной кооперации. Следовало бы содействовать активизации частного капитала в сфере банковских, страховых и лизинговых услуг для сельского хозяйства для создания эффективной конкурентной среды.

4. Необходимо усилить координацию целей, задач, мер и сроков реализации нацпроекта по АПК и госпрограмм с другими приоритетными проектами (осо-

бенно демографическим и по строительству доступного жилья) для рационализации использования совокупных ресурсов и получения синергетического эффекта применительно к конкретным задачам, отраслям, территориям, социальным и/или профессиональным группам населения и др. Такой подход может обеспечить превращение Национальных приоритетных проектов из отдельных инструментов развития «точечного характера» в органические элементы единой Национальной стратегии социально-экономического и общественно-политического развития России в XXI веке.

3.3. Рынок труда и политика доходов

Проведение структурной перестройки экономики требует формирования адекватных по структуре и качеству трудовых ресурсов.

Сложившаяся к настоящему времени ситуация на рынке труда носит крайне противоречивый характер, представляя собой причудливое смешение позитивных и негативных тенденций.

В качестве позитива необходимо отметить, во-первых, сам факт создания в России рынка труда, во многих секторах которого осуществляется классическая продажа рабочей силы в обмен на материальное вознаграждение (оплату труда).

Во-вторых, устойчивый, начиная с 2000 г., рост занятости в экономике (*см. табл. 8.5*). Численность занятых за данный период возросла на 6%. При этом рос и уровень занятости в экономически активных возрастах, который увеличился на 2,7 п.п. и составил 92,9%.

В-третьих, постепенное снижение роли государства и муниципалитетов в качестве работодателей (*см. табл. 8.6*).

В-четвертых, постоянная адаптация трудового законодательства к потребностям дальнейшего развития рынка труда.

В-пятых, активное участие в трудовых процессах временных мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья.

В то же время негатив пока существенно перевешивает приведенный выше позитив:

- несмотря на наличие рынка труда как действующего института, механизмы равноправного взаимодействия работника и работодателя все еще не выработаны, что приводит к многочисленным нарушениям трудовых прав работника, в т.ч. в сферах оплаты и охраны труда;
- наличие чрезмерного для экономики, претендующей на статус конкурентоспособной, неэффективных (выпускающих неконкурентоспособные на внутреннем и мировом рынках товары и услуги) рабочих мест (не менее 30% от имеющихся на данный момент). Это не позволяет обеспечить достойную оплату труда во многих отраслях и регионах;
- вытекающая из предыдущего пункта социально опасная и постоянно возрастающая дифференциация в оплате труда и в целом в доходах населения;

Таблица 8.5

Основные показатели рынка труда в России

	Годы			
	2000	**2002**	**2004**	**2006**
Население в трудоспособном возрасте, тыс. чел.	87172	88515	89896	91766
Экономически активное население, тыс. чел.	72332	72421	72909	74755
Занятые в экономике, тыс. чел.	65273	66266	67134	69877
Безработные, по определению МОТ, тыс. чел.	7059	6155	5775	5208
Доля занятых в экономике от числа экономически активного населения, в %	90,2	91,5	92,1	92,9
Доля безработных (МОТ) от числа экономически активного населения, в %	9,8	8,5	7,9	7,2
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, тыс. чел.	1037	1500	1920	1730
Доля зарегистрированных безработных от числа экономически активного населения, в %	1,4	2,1	2,6	2,4
Отношение численности безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, к общей численности безработных, %	14,8	24,4	33,3	33,1
Среднее время поиска работы, мес.	9,1	8,6	8,5	8,6
Уровень экономической активности населения в возрасте 15–72 лет	64,8	65,2	65,4	65,6

- увеличение объемов неформальной занятости;
- отсутствие рыночных механизмов, стимулирующих межрегиональные и межотраслевые переливы рабочей силы;
- продолжающаяся неопределенность, а зачастую и непоследовательность политики в отношении трудовой миграции в Россию;
- отсутствие увязки работы системы профессионального образования с потребностями рынка труда, что приводит к многочисленным диспропорциям (избыток специалистов по одним специальностям при остром дефиците по другим);
- все более нарастающее снижение конкурентоспособности на рынке труда лиц предпенсионного и пенсионного возраста, трудоспособных инвалидов.

Противоречивость ситуации на современном рынке труда России во многом связана с несформулированностью роли государства в этой сфере. В начале

Таблица 8.6

Среднегодовая численность занятых в экономике по формам собственности

	Годы					
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Всего в экономике, в % к итогу	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
государственная, муниципальная	37,9	37,4	37,0	36,4	35,5	34,6
частная	46,1	47,6	49,7	50,2	51,8	53,4
собственность общественных и религиозных организаций	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
смешанная российская	12,5	11,6	9,4	9,2	8,5	7,8
иностранная, совместная российская и иностранная	2,7	2,6	3,1	3,5	3,5	3,5

1990-х годов, наряду с Министерством труда, была создана Федеральная служба занятости, начали свою деятельность сотни государственных центров занятости, оказывающих услуги людям, ищущим работу, был образован Фонд занятости, за счет которого эти услуги финансировались. Однако в последние годы произошли события, которые можно трактовать как ослабление государственного влияния на процессы в этой сфере: ликвидировано Министерство труда, а также Фонд занятости, центры занятости переданы в ведение субъектов Российской Федерации.

Такая ситуация создает реальные угрозы экономическому росту и социальной стабильности в случае возникновения сильных внешних воздействий на российский рынок труда. Например, вступление в ВТО и (или) массовый приток трудовых мигрантов из заграницы.

Государство не оказывает существенного влияния и на процессы в бюджетной сфере, где оно является прямым работодателем. Кроме недопустимо низкой, неконкурентной с приватизированным сектором экономики, оплаты труда, так и не создана система привлечения и планового обновления кадров, доведена до критической точки износа материальная база бюджетных учреждений, что привело к массовому низкому качеству предоставляемых услуг образования, здравоохранения и культуры.

Все это усугубляется аномально низким (не достигающим и половины заниженного в 1,5—2 раза прожиточного минимума) размером минимальной оплаты труда, определяющим тарифную ставку первого разряда ЕТС работников бюджетной сферы; крайне низок и часовой — двухдолларовый — уровень минимальной оплаты труда (в Германии он равен 24, в Японии — 23 долл.).

Все эти недостатки функционирования современного рынка труда в России во многом предопределяют неудовлетворительный (с точки зрения воспроизводственной функции) уровень оплаты труда у большинства работников, а значит, и низкие доходы значительной части семей, в которых есть работники.

Несмотря на высокие среднегодовые темпы прироста реально располагаемых денежных доходов населения (11,2% в период 2000—2006 гг.), позволившие восстановить их дореформенный (1991 г.) уровень[46], уменьшение доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума с 33, 2% в 1992 г.[47] до 16% в 2006 г.[48], за позитивными усредненными показателями скрываются серьезные нерешенные проблемы.

Даже не касаясь проблемы определения «черты бедности», по данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, доля бедных и малообеспеченных составляет 45—46% населения страны[49]. При этом 35% бедных составляют полные семьи работающих граждан с 1—2 детьми. Это ненормально и не позволяет рассчитывать на экономический рост, в том числе в результате сужения внутреннего рынка и возможностей качественного роста человеческого потенциала. К тому же при сохранении низкого уровня доходов населения становится неразрешимой проблема жилья.

Важно подчеркнуть, что по среднему размеру пенсии и оплаты труда (с учетом и без учета скрытой заработной платы), согласно официальным данным Росстата, еще не удалось достичь предреформенного уровня. Это значит, что восстановление доходов происходило в том числе и за счет появления новых источников доходов. При сравнении двух крайних точек рассматриваемого периода очевидным становится отставание роста реального размера пенсии, составившей в 2005 г. только 59% от уровня 1991 г. Что касается оплаты труда, то, согласно данным ее мониторинга на крупных и средних предприятиях, поддающаяся статистическому учету зарплата восстановилась до уровня 65,6%. С учетом скрытых трудовых доходов и дополнительной занятости в 2005 г. средняя зарплата одного работающего достигла 85,3% от сопоставимого заработка в 1991 г.

При принятой МОТ Конвенции, согласно которой отношение пенсий к средней заработной плате должно составлять не менее 40%, в России этот показатель, согласно данным Росстата, в полтора раза ниже и при этом не испытывает тенденцию к сколь-нибудь устойчивому росту (27,4% в феврале 2006 г. и 24,4% в феврале 2007 г.).

[46] Расчет по данным: Российский статистический ежегодник. 2001. С. 171; Российский статистический ежегодник. 2005. С. 185; Россия в цифрах. 2006. С. 35; Российский статистический ежегодник. 2006. С. 171; Россия 2007: Стат. справочник. С. 11.

[47] Россия в цифрах. 2006. С. 104.

[48] Прогноз социально-экономического развития РФ на 2008 г.

[49] *Богомолова Т. Ю., Топилина В. С.* Бедность в современной России, измерение и анализ // Экономическая наука современной России. 2005. № 1 (28). С. 94—95.

Таблица 8.7

Динамика дифференциации доходов населения

	Годы				
	1991	**1998**	**2000**	**2005**	**2006**
Коэффициент фондов	4,5	13,8	13,9	14,8	15,3
Коэффициент Джини	0,260	0,394	0,395	0,405	0,415

Источники: Российский статистический ежегодник. 2000. М.: Госкомстат России, 2000. С. 155; Российский статистический ежегодник. 2005. С. 203; Российский статистический ежегодник. 2006. С. 171; Обзор социальной политики. Начало 2000-х. Независимый институт социальной политики, 2007 // http://www.iet.ru/files/text/policy/2007_03/starodubrovsky.pdf?PHPSESSID=8ea3be41c8dc69f7d3954ab1560ddf12.

Двукратное падение реальных доходов населения в самом начале рыночных реформ сопровождалось аналогичными масштабами роста их дифференциации. Однако и в период экономического роста это неравенство продолжало расти, достигнув к 2006 г. наивысших значений за всю историю новой России (см. табл. 8.7).

Анализ данных выборочных обследований оплаты труда, ежегодно проводимых Росстатом (Госкомстатом), осуществленный ИСЭПН РАН, позволяет показать, что за период с 2000 по 2004 г. 52% совокупного прироста официально регистрируемой заработной платы составил прирост зарплат 20% наиболее высоко оплачиваемых работников. При этом 36% совокупного прироста составил рост зарплат 10% наиболее высоко оплачиваемых работников. Тогда как рост зарплат 10% и 20% наиболее низко оплачиваемых работников составил всего лишь, соответственно, 1,35% и 3,93% от совокупного прироста заработной платы.

Тем самым можно выделить две основные проблемы в сфере доходов населения:

- критически большая доля малообеспеченного населения;
- чрезмерная и продолжающая расти дифференциация между различными социальными и региональными группами населения.

Беспрецедентная дифференциация доходов россиян — выражение резкого падения уровня оплаты наемного труда, что на макроуровне проявляется в существенном (согласно имеющимся экспертным оценкам — двукратном) занижении совокупной доли оплаты труда и социального страхования в ВВП. В своем единстве эти процессы вводят воспроизводство народонаселения России в депопуляционный режим, тем самым блокируя возможность перехода страны в режим устойчивого и качественного роста. Отсюда вытекает задача такого преобразования распределительных механизмов, которое обеспечит переход от сложившегося «избыточного» доходного неравенства к «нормальному» неравенству, стимулирующему развитие человеческого капитала и полноценный экономический рост.

В этой связи представляются необходимыми следующие меры.

Во-первых, отказ от политики занижения заработной платы, обеспечение «крутой» положительной динамики (кратного роста) оплаты труда (предложения по некоторым количественным значениям этой динамики применительно к «нормативам минимального уровня оплаты труда работников бюджетной сферы» сформулированы выше). Что касается стереотипного контраргумента, согласно которому «повышение оплаты труда чревато развитием инфляционных процессов, неумолимо «съедающих» ее прирост», то:

а) увеличение зарплаты — возможный, но вовсе не единственный источник инфляции, которая, как убедительно продемонстрировала постсоветская практика, «успешно развивается» и без роста оплаты труда;

б) зависимость инфляции от динамики заработной платы небезусловна — рост личных доходов неинфляционен, если становится реальным фактором повышения производительности труда и расширения производства.

Во-вторых, меры налогового характера:

а) отказ от нынешней «плоской» шкалы подоходного налога, переход к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц;

б) радикальное реформирование налогообложения имущества в направлении усиления фискальной нагрузки на обладателей дорогостоящей недвижимости;

в) введение налога «на роскошь», т.е. на продажи дорогих видов непродовольственных товаров и услуг.

Для выработки политики, способной начать решение проблем низкого уровня доходов и их чрезмерной дифференциации, необходимо понять: кто же находится в зоне бедности? Здесь Россия занимает оригинальное положение среди среднеразвитых стран: практически половина семей с доходами ниже прожиточного минимума имеет в своем составе одного или двоих бюджетников (учителя, врачи, работники науки и культуры), а также одного или двоих несовершеннолетних детей. К этой же половине относятся и семьи работников депрессивных отраслей (сельское хозяйство, легкая и текстильная промышленности и др.) и наиболее слабых в экономическом отношении регионов. И лишь половина российских бедных — это одинокие пенсионеры, супружеские пары пенсионеров, инвалиды, многодетные семьи, бомжи.

Преодоление всех указанных выше недостатков на российском рынке труда имеет принципиальное значение с точки зрения обеспечения потребностей экономики достаточным количеством рабочей силы необходимых профессий и квалификаций и тем самым создания благоприятных условий для ускоренного роста заработной платы в подавляющем большинстве секторов. А это прямой путь к преодолению российской бедности.

Основные направления действий, которые могут быть предложены для улучшения положения:

- ускорение процесса диверсификации экономики, что позволит создавать эффективные рабочие места не только в экспортоориентированных отраслях;

- наращивание объемов и форм помощи малому предпринимательству, особенно фирмам с инновационной и высокотехнологичной специализацией;
- проведение преобразований в бюджетной сфере, в т.ч. радикальное повышение оплаты труда в ней в увязке с объемом и качеством предоставляемых населению услуг;
- воссоздание обязательного страхования на случай безработицы;
- воссоздание системы профессионального образования, обслуживающей как текущие, так и перспективные потребности рынка труда;
- стимулирование занятости пенсионеров и трудоспособных инвалидов;
- выработка внятной политики привлечения на российский рынок труда трудовых мигрантов из заграницы.

Политика в отношении доходов населения должна иметь ясные и понятные минимальные ориентиры. В их числе:

- величина минимальной оплаты труда, а также базовой части пенсии не должна быть ниже прожиточного минимума, а в перспективе — не ниже минимального потребительского бюджета;
- ежемесячное пособие на ребенка, выплата которого в настоящее время находится в ведении субъектов федерации, может быть трансформировано в предоставляемый ребенку пакет бесплатных услуг (бесплатное питание в школе, путевки в оздоровительные лагеря и т.п.);
- трудовые доходы, не достигающие границы прожиточного минимума (а в перспективе — минимального потребительского бюджета) не должны облагаться налогом на доходы физических лиц;
- ни один работающий человек не может находиться в зоне бедности (кроме исключительных обстоятельств, например многодетности). Его зарплаты должно хватать на минимально приемлемое существование еще двух членов семьи.

Последовательное движение к этим ориентирам, а также весь комплекс мер в области доходов населения должен привести к снижению фондового индекса дифференциации доходов с нынешних 15,3:1 к, по оценке Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, примерно 10:1.

Основные направления действий, реализация которых позволит решить поставленные минимальные задачи:

- диверсификация экономики и тем самым создание эффективных рабочих мест;
- радикальное повышение оплаты труда в бюджетном секторе в увязке с улучшением качества предоставляемых услуг и реструктуризацией сети бюджетных учреждений;
- реализация дополнительных мер для поддержки нынешних пенсионеров (см. раздел «Социальная защита населения» данного доклада);
- ликвидация детского неблагополучия через развитие сети учреждений, предоставляющих бесплатные или льготные услуги детям и семьям с детьми (оздоровительные и досуговые центры, центры психологической поддержки, опеки и попечительства и т. п.).

Нельзя забывать и о том, что борьба с бедностью — это отнюдь не только повышение текущих доходов. Это существенное повышение доступности малообеспеченных семей (с использованием государственной помощи) к услугам образования, здравоохранения, культуры, а также обеспечение возможности улучшения ими своих жилищных условий (см. соответствующие разделы данного доклада).

3.4. Денежно-кредитная и валютная политика

Экономика страны успешно развивается в последние годы, снижается инфляция, растут золотовалютные резервы. Эти благоприятные результаты отражены в ниже приводимой таблице 8.8.

Таблица 8.8

	Годы						
	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Темпы роста ВВП	10%	5,1%	4,7%	7,3%	7,2%	6,4%	6,7%
Темпы инфляции	20,2%	18,6%	15,1%	12%	11,7%	10,9%	9%
Золотовалютные резервы на конец года (млрд долл.)	27,9	36,5	47,7	77,8	124,5	182,2	303
Темпы роста М2	61,5%	39,7%	32,4%	50,5%	35,8%	38,6%	48,8%

В значительной мере эти успехи объясняются благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, ростом цен на основные товары нашего экспорта. Денежное предложение определяется главным образом ростом международных резервных активов органов денежно-кредитного регулирования. Центральный банк покупает часть валютной выручки от экспорта с целью не допустить чрезмерного укрепления рубля. Тем не менее, в результате большого положительного сальдо внешней торговли и притока иностранного капитала в 2006 г. произошел заметный рост реального эффективного курса рубля. В последние годы наблюдается рост даже номинального курса рубля относительно доллара. Так, за 2003—2006 гг. номинальный курс доллара снизился на 17%, при том что за этот же период индекс потребительских цен возрос примерно в полтора раза. По оценке Минэкономразвития на конец декабря 2006 г. реальный эффективный курс рубля по отношению к корзине валют сравнялся с предкризисным уровнем (июль 1998 г.). Если вспомнить, что тогда считали рубль существенно переоцененным, то понятны те опасности, которые могут возникнуть сейчас при ослаблении платежного баланса.

Укрепление рубля имеет как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, оно способствует дедолларизации экономики (за 2006 г. наличная инвалюта у населения и нефинансовых организаций сократилась на 10,6 млрд долл.) и позволяет снизить стоимость импортных товаров для их оптовых покупателей. Если оптовики передают это снижение на розничный рынок, а не увеличивают свои прибыли, то это ведет к замедлению инфляции. Учитывая тот факт, что доля импорта в товарных ресурсах на потребительском рынке в целом приближается к 50% (а по отдельным товарным группам и в некоторых регионах еще выше), его влияние на средние цены весьма ощутимо. Так, замедление инфляции в 2003 г. было частично связано с тем, что с начала года Центральный банк встал на путь укрепления рубля.

С другой стороны, укрепление рубля неизбежно ведет к понижению конкурентоспособности российских товаров как на мировых рынках, так и внутри страны. Если учесть, что в том же направлении действует рост издержек, то становится понятным ухудшение положения отечественной промышленности. В материалах к расширенному заседанию коллегии Минэкономразвития, посвященному итогам 2004 г., приводится такой график динамики конкурентоспособности промышленности с учетом укрепления реального курса рубля и других факторов.

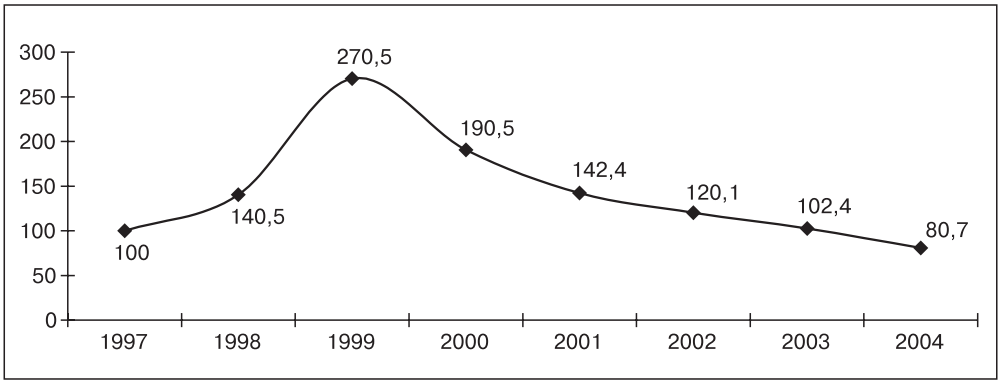

Рис. 8.9. Индекс конкурентоспособности промышленности с учетом укрепления реального курса рубля, эффекта повышения цен производителей и роста издержек (*1997 г. — 100%*)

Этот график отражает изменение соотношения реального курса рубля, роста производительности труда в промышленности, скорректированного на издержки на продукцию естественных монополий и заработную плату. В 2005—2006 гг. реальный эффективный курс рубля укрепился еще примерно на 18%, так что индекс конкурентоспособности продолжил снижение. Добывающая промышленность сохраняет свою устойчивую конкурентоспособность, но отрасли обрабатывающей промышленности находятся в сложном положении.

Денежные власти рассматривают укрепление рубля как один из методов борьбы с инфляцией. Но еще большее значение для достижения этой цели они придают стерилизации денежной массы. С этой целью прежде всего используется Стабилизационный фонд, в который поступает часть бюджетных доходов, полученных от роста мировых цен на нефть выше базовой цены. Он был основан 1 января 2004 г. и на 1 апреля 2007 г. в нем уже 2,8 трлн руб. (переведенных в доллары, евро и фунты стерлингов). Фонд призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (установлена с 1 января 2006 г. на уровне 27 долл. США за баррель сорта Юралс). По закону, если накопленный объем средств Фонда превышает 500 млрд руб., сумма превышения может быть использована на иные цели, указанные в законе о федеральном бюджете на соответствующий год. В 2005 г. из Стабфонда 652 млрд руб. было направлено на выплату внешних долгов и 30 млрд руб. — на покрытие дефицита Пенсионного фонда. В 2006 г. на выплату внешних долгов направили еще 616 млрд руб. Оставшиеся средства вкладываются в ценные бумаги иностранных государств. Неизбежно возникает вопрос, наилучшее ли это направление использования таких значительных накоплений. Ведь внутри страны есть много неудовлетворенных потребностей.

Но денежные власти считают своей главной задачей борьбу с инфляцией. Согласно закону о Центральном банке, основными его задачами являются снижение инфляции и обеспечение устойчивости национальной валюты. Содействие экономическому росту напрямую не входит в его обязанности, но имеется в виду, что выполнение вышеназванных задач создает условия для долгосрочного роста экономики. Однако Минфин не может ограничиваться таким подходом, он обязан содействовать росту экономики. Кроме того, в правительстве есть и другие ведомства, призванные решать эту задачу. На практике оказывается, что политический вес Минфина выше, чем например, у Минэкономразвития и Минпромэнерго. Если он ограничивается бухгалтерскими функциями согласования доходов и расходов, причем путем ограничения расходов, то эта точка зрения становится преобладающей в правительстве.

В этом году по предложению Минфина были приняты поправки в Бюджетный кодекс, согласно которым Стабилизационный фонд преобразуется в Резервный фонд и Фонд будущих поколений. Резервный фонд будет фиксироваться в законе о федеральном бюджете на очередной год в размере 10% от прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта с учетом уже накопленной суммы — на начало 2007 г. размер Стабфонда составлял 8,7% ВВП. В Резервный фонд будут поступать доходы от налога на добычу полезных ископаемых, на нефть и газ, вывозные таможенные пошлины на нефть, нефтепродукты и газ, независимо от мировой цены на нефть. Он предназначен для компенсации выпадающих доходов бюджета при снижении мировых цен на энергоресурсы. Предусмотрено, что средства из Резервного фонда могут расходоваться на досрочную выплату внешнего долга РФ. Часть средств, поступающих от нефтегазового сектора в установленном размере (на 2008 г. — 6,1% ВВП), могут использо-

ваться на финансирование расходов бюджета. Те же доходы от нефтегазового сектора, которые превысят отчисления в Резервный фонд, и средства, используемые для финансирования расходов бюджета, будут направляться в Фонд будущих поколений.

Мы видим, что большая часть нефтегазовых доходов не расходуется, а накапливается на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Мысль о том, что надо готовиться к предстоящему в среднесрочной перспективе, т.е. через несколько лет, значительному снижению цен на нефть и газ, увеличивая резервы, вызывает сомнения. Более целесообразно вложить имеющиеся накопления в проекты внутри страны, которые позволят уменьшить зависимость от цен на энергоресурсы, диверсифицировать экспорт и экономику в целом. Такую политику надо было начать проводить еще несколько лет назад, когда начался быстрый рост Стабфонда, и мы бы сейчас уже могли получить какие-то положительные результаты. Но лучше поздно, чем никогда.

Денежные власти полагают, что расходование средств Стабфонда приведет к росту денежной массы и вызовет ускорение инфляции. Однако, как видно из данной приведенной таблицы, нет прямой зависимости между темпом роста М2 и инфляцией. Отсутствие такой непосредственной связи признает и Центральный банк. В самом начале «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2007 год» указывается, что «денежно-кредитная политика оказывает влияние на инфляцию с временными лагами, выходящими за пределы календарного года». Но раз так, то непонятно, зачем так много усилий денежные власти прикладывают для стерилизации денежной массы. Помимо Стабилизационного фонда, Центральный банк использует такие стерилизационные инструменты, как операции с облигациями Банка России, депозитные операции. Среднедневной общий объем задолженности по этим операциям в 2006 г. по сравнению с аналогичным показателем 2005 г. возрос на 52,7% — с 188,9 до 288,4 млрд руб.

Инвестиции в основной капитал в прошлом году выросли на 13,5%, наблюдается большой приток иностранных инвестиций. Однако по-прежнему не удается решить проблему диверсификации экономики, инвестиции не идут в должном размере в наукоемкие отрасли обрабатывающей промышленности. Например, за 2006 г. в основной капитал в добывающем секторе было вложено почти в 7 раз больше инвестиций, чем в машиностроительном комплексе.

Коммерческие банки не готовы финансировать долгосрочные инфраструктурные и инновационные проекты в силу долгих сроков окупаемости и высоких рисков. Без помощи государства банковской системе она все в большей мере становится зависимой от иностранного капитала. Это проявляется в двух процессах. С одной стороны, из-за слабости отечественной банковской системы наиболее крупные предприятия кредитуются у нерезидентов. Доля привлеченных за рубежом средств в совокупном долге нефинансовых организаций составляет более 40%. Внешняя задолженность нефинансовых организаций за 2006 г. возросла с 125 млрд долл. до 159,5 млрд долл. Одновременно и крупные банки занимают

средства за рубежом. Внешняя задолженность банков возросла с 50,1 млрд до 101,2 млрд долл. Этот процесс может прямо затронуть государственные органы управления и денежно-кредитного регулирования, потому что около одной трети этой задолженности падет на те банки и нефинансовые предприятия, которые государство контролирует тем или иным способом. Иначе говоря, в случае возникновения у них трудностей с возвратом кредитов государству придется оказать им финансовую помощь.

С другой стороны, в последние годы все больше владельцев банков стремятся продать их иностранцам, быстро увеличивается доля нерезидентов в общем капитале банковской системы: с 6,2% на 1 января 2005 г. до 18,32% на 1 апреля 2007 г. Может получиться так, что в стране останется несколько крупных госбанков и иностранные банки, что может негативным образом сказаться на развитии экономики, особенно в депрессивных регионах.

Размер заимствований банков и компаний, в том числе государственных, на внешнем рынке посредством еврооблигаций, займов и кредитов сравним с величиной ежегодных отчислений в Стабилизационный фонд. Получается такая противоречивая картина. С одной стороны, часть бюджетных доходов поступает в Стабфонд для борьбы с инфляцией. С другой стороны, коммерческие структуры, нуждаясь в средствах, привлекают их из-за рубежа. Затем валюта обменивается внутри страны, причем в этом обмене участвует и Центральный банк, увеличивая тем самым эмиссию, но эти средства уже нельзя стерилизовать. С точки зрения борьбы с инфляцией, нет разницы в том, чтобы этим структурам заменить внешний кредит поступлениями из Стабфонда (через специальный посреднический механизм), а для экономики в целом это было бы полезнее.

Бюджетная, денежно-кредитная и курсовая политика фактически подчинены стремлению обеспечить снижение инфляции самым простым путем — снижением расходов, стерилизацией денежной массы, укреплением курса рубля. Достижению этой цели приносится в жертву неполное использование потенциальных возможностей ускорения экономического роста, которые имеет наша страна благодаря внешнеэкономической конъюнктуре. В то же время эти жертвы оказываются в значительной мере напрасными, ибо инфляция сохраняется на довольно высоком уровне.

Давно настало время отказаться от такой политики и попытаться по мере возможности наверстать упущенное, расширив бюджетное финансирование и кредитование экономики. Однако при этом необходимо найти такие формы и способы добавочного поступления средств в экономику, которые не ускоряют инфляцию. Мы уверены, что эта сложная задача имеет решение.

Государство предпринимает определенные шаги в данном направлении. Для этого создан Инвестиционный фонд, образован Банк развития. Часть накоплений Стабфонда могла бы пойти на увеличение капитала этого банка, с тем чтобы последний вкладывал средства сам, а также выделял их коммерческим банкам на основе тендеров по процедуре, аналогичной той, которую использует Европейский банк развития при предоставлении кредитов российским организациям. Это

позволит также повысить капитализацию банковской системы и замедлить процесс увеличения внешней задолженности коммерческого сектора.

Средства Стабилизационного фонда оправдано использовать и для повышения зарплаты бюджетников и пенсий. Минфин утверждает, что такое расходование средств обязательно вызовет всплеск инфляции. Но известно, что в нашей стране сильная дифференциация доходов, и у верхних групп они растут быстрее, чем у низших. Большая часть доходов концентрируется именно в высокодоходных слоях, которые расходуют средства преимущественно на приобретение импортных товаров. Повышение этих доходов и их влияние на рост инфляции мало беспокоит денежные власти. Они стремятся ограничить рост заработков низкодоходных групп, хотя те больше покупают дешевые отечественные товары. Разумеется, повышение зарплат бюджетников должно сочетаться с мерами по устранению барьеров на пути развития отечественной промышленности, с тем чтобы она смогла быстро отреагировать на увеличение спроса.

Проблема использования Стабилизационного фонда — это часть более общей задачи содействия денежными властями экономическому росту и диверсификации экономики. В некоторых странах прямо записано в законодательстве о центральных банках о необходимости содействия экономическому росту. Такую запись целесообразно сделать и у нас. Это важно для того, чтобы при выборе способов борьбы с инфляцией ЦБ выбирал такие, которые не препятствовали бы увеличению производства. Это относится, в частности, к условиям рефинансирования коммерческих банков и установлению различных нормативов их деятельности, а также к способам использования золотовалютных резервов.

Эти резервы достигли к 1 июня 2007 г. 403,6 млрд долл., намного превышая ту величину, которая необходима для сохранения устойчивости денежного обращения и обеспечения потребностей в выплате внешних долгов и приобретении необходимого импорта. Часть их размещается на депозитах в надежных иностранных банках, а инвестиционная часть вкладывается в низкодоходные, но надежные ценные бумаги иностранных государств. Думается, что определенную часть избыточных резервов можно было бы положить на депозиты в крупные государственные банки, которые в результате этого получили бы возможность увеличить долгосрочное кредитование в инвалюте отечественных компаний для импорта новых технологий. Эти компании, получая валютные кредиты на импортные закупки, должны были бы их возвращать в рублях, тем самым снимая их с рынка и уменьшая инфляционные тенденции. Создание Банка развития открывает новые возможности для реализации этой схемы.

Повышение эффективности использования золотовалютных резервов тесно связано с курсовой политикой. К настоящему времени стало ясно, что дальнейшее укрепление рубля нецелесообразно. Остановить дальнейшее укрепление реального эффективного курса рубля можно двумя путями. Предпочтительный путь заключается в постоянстве номинального обменного курса при заметном снижении инфляции, но если этого не удается добиться, то остается повышать номинальный курс инвалюты, увеличивая золотовалютные резервы. Их рост

будет оправданным, если одновременно они будут более эффективно использоваться.

Характер проблем, стоящих перед денежно-кредитной и валютной политикой, может измениться в случае значительного ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры, падения мировых цен на основные продукты нашего экспорта. Но даже если такого ухудшения в ближайшее время не произойдет, неизбежно уменьшение положительного сальдо внешней торговли вследствие того, что импорт растет значительно быстрее экспорта. За январь-март 2007 г. положительное сальдо счета текущих операций платежного баланса уменьшилось по сравнению с 1 кварталом прошлого года на 28,5%. Согласно правительственному прогнозу социально-экономического развития на период до 2010 г. профицит по этому счету (в 2006 г. — 94,5 млрд долл.) сменится дефицитом, который к 2010 году может достичь 20—30 млрд долл.

Это может привести к уменьшению денежного предложения и росту процентных ставок. Правда, есть вероятность того, что снижение внешнеторгового сальдо будет компенсировано поступлением средств по счету капитала в результате роста процентных ставок в России. Но это спекулятивный капитал, и есть опасность его неожиданного бегства под влиянием каких-то событий на других развивающихся рынках.

Развитие событий весной 2007 г. показывает, какие проблемы возникают при большом притоке капитала. Если чистый приток капитала за 2006 г. составил 41,6 млрд долл., то по оценкам за первые 5 месяцев 2007 г. он уже заметно превысил эту цифру. Такой рост был связан, в частности, с проведением IPO Сбербанком и ВТБ и получением кредитов на приобретение активов ЮКОСа. Центральный банк, удерживая обменный курс, пошел на существенное ускорение темпов роста валютных резервов. Только за 3 весенних месяца они возросли на 88 млрд долл. Соответственно ускорился и рост денежной массы. По предварительным оценкам, на 1 июня он составил в годовом выражении около 60%.

В этой ситуации требуется изменить механизм проведения денежно-кредитной и валютной политики. Если приток инвалюты идет главным образом за счет положительного сальдо внешней торговли от экспорта нефти, то придуманный денежными властями механизм, основанный на сочетании роста валютных резервов и Стабилизационного фонда, позволяет достигать поставленные цели. Покупая валюту, Центральный банк держит номинальный обменный курс в желаемых пределах. В то же время, направляя значительную часть эмитированных на покупку валюты рублей в Стабилизационный фонд, можно уменьшить денежную массу в обращении и тем самым влиять на инфляцию и реальный курс рубля.

Если же идет приток капитала, то тогда можно поддерживать номинальный обменный курс, увеличивая валютные резервы, но выпущенные рубли надо как-то стерилизовать другими методами. В этом году Центральный банк в этой роли активнее, чем раньше использовал развитие депозитных операций и продажу облигаций Банка России (ОБР). Задолженность ЦБ по этим операциям возросла за 1 квартал 2007 г. на 338,6 млрд руб. против 119,4 млрд руб. за тот

же период 2006 г. Во втором квартале масштабы этих операций резко возросли. Задолженность ЦБ перед кредитными организациями по ОБР возросла с 293,1 млрд руб. на 1 апреля до 308 млрд руб. на 1 мая и до 325,1 млрд руб. на 1 июня. Еще заметнее возросла роль депозитных операций. В среднем в апреле на депозитных счетах в ЦБ кредитные организации поддерживали 597,7 млрд руб. против 91,6 млрд руб. в марте. В мае-июне рост продолжался, общий объем депозитов кредитных организаций, привлеченных Банком России, в мае возрос по сравнению с апрелем почти в 5 раз. Если на 19 марта 2007 г. на депозитах ЦБ имелось 72 млрд руб., то на 6 июня — 1,3 трлн руб. Основная масса этих средств размещается сроком на одну неделю по фиксированной ставке, которая была увеличена со 2 апреля с 2,75 до 3% годовых.

Такое увеличение ставок было призвано стимулировать привлечение рублевых средств. Но в то же время рост ставок стимулирует приток иностранного спекулятивного капитала, что опять-таки вынуждает ЦБ дополнительно приобретать инвалюту, увеличивая тем самым денежное предложение. Создается такой заколдованный круг, который показывает ограниченность подобных методов стерилизации. Они хуже использования Стабилизационного фонда, ведь средства с депозитов надо возвращать положившим их туда банкам, да еще с процентами. В этой ситуации ЦБ прибег к такому способу ограничения денежной массы, как повышение норматива обязательных резервов. С 1 июля он повышен по обязательствам перед банками-нерезидентами в рублях и иностранной валюте, а также по иным обязательствам кредитных организаций в рублях и в иностранной валюте с 3,5 до 4,5%, по обязательствам кредитных организаций перед физическими лицами в рублях — до 4%. Естественно, что подобная мера сдерживает активность коммерческих банков. Таким образом, если денежно-кредитная политика ЦБ останется такой же, какой она была в последние годы, когда денежное предложение диктовалось поступлением валюты, то можно предвидеть рост ставок со всеми вытекающими последствиями и замедлением экономического роста.

Опыт последних месяцев говорит также о том, что принятый законодательно фактический отказ от валютного регулирования капитальных операций является преждевременным. Имело бы смысл сохранить в распоряжении денежных властей законные рычаги для вмешательства, например, в случае большого притока спекулятивного капитала или, наоборот, значительного оттока капитала.

Мы видим, что требуется перейти к более творческой и активной денежно-кредитной политике. На первый план выдвигается проблема рефинансирования коммерческих банков, причем не только для поддержания их ликвидности, но и как средство обеспечения долгосрочными пассивами, необходимыми для долгосрочных кредитов. В настоящее время кредиты Банка России, обеспеченные залогом векселей и прав требований по кредитным договорам, ограничены сроком в 6 месяцев и на практике крайне незначительны. Однако для осуществления диверсификации экономики нужны кредиты на несколько лет, а это требует увеличения собственных средств коммерческих банков и привлечения длинных пассивов. Для решения этой задачи целесообразно направить в банковскую систему

часть средств, накопленных в Стабилизационном фонде и золотовалютных резервах.

Рост капитализации банковской системы тесно связан с общим подъемом экономики. Банковская система может успешно развиваться тогда, когда имеются надежные заемщики. Когда мы говорим об активизации денежно-кредитной политики, то имеем в виду увеличение кредитов экономике с целью ее диверсификации. Но при этом необходимо подчеркнуть, что одновременно должны быть созданы условия для эффективного использования этих вложений. Речь идет об устранении различных барьеров на пути нового промышленного строительства, прежде всего институциональных, которые могут быть снижены без дополнительных финансовых вливаний. Обеспечение этих условий лежит вне сферы денежно-кредитной политики, но без них трудно рассчитывать на повышение ее эффективности.

3.5. Пространственный аспект социально-экономического развития

Огромная территория и разнообразие природных, демографических, этнокультурных, экономических, политических и других условий в разных частях страны определяют многие непреходящие особенности истории, современности и будущего России. Поэтому полноценная стратегия социально-экономического развития России должна учитывать основные пространственные аспекты и отражать их во всех направлениях государственной политики.

Между тем в мировой экономической мысли, особенно в макроэкономике, распространен стереотип «точечной экономики», или «экономики без размеров», исходя из которого национальная экономика рассматривается как монообъект. Этот теоретический стереотип сплошь и рядом переносится на идеологию и структуру государственной экономической политики. Такой подход для России малоприемлем. Экономика России — не монообъект, а пространственно неоднородный организм, функционирующий на основе вертикальных (центр — регионы) и горизонтальных (межрегиональных) экономических, социальных и политических взаимодействий и входящий в систему мирохозяйственных связей. В рамках этой пространственной парадигмы ключевыми проблемами государственной экономической политики являются разумное сочетание регионального многообразия, сохранения целостности национального пространства и его эффективной интеграции в глобализирующийся мир.

Одной из характерных черт российского экономического пространства является его исключительная неоднородность и неравномерность развития, во многом обусловленные природными различиями, географической эволюцией российского государства, этапностью хозяйственного освоения современной территории страны. По плотности населения наиболее резко контрастируют европей-

ская и азиатская части страны, ее северная и южная половины, центральные и периферийные регионы. В европейской части страны, занимающей 25% территории, проживает 79% всего населения, тогда как вся азиатская часть страны (75% территории) сосредоточивает лишь 21% населения, то есть имеет плотность населения в 11 раз меньше. Еще резче контраст между северной и южной половинами России, граница между которыми проходит по линии Санкт-Петербург — Киров — Екатеринбург — Омск — Томск — Красноярск — Иркутск — Чита — Хабаровск. В южной половине страны, занимающей приблизительно 26% территории, проживает более 95% населения, а в северной половине — менее 5%. Европейская часть концентрирует 74% производимого валового регионального продукта (ВРП) и более 80% производства обрабатывающей промышленности, а Сибирь и Дальний Восток — только 26% суммарного ВРП, но зато две трети выпуска добывающей промышленности и преобладающую часть запасов важнейших природных ресурсов. Экономика зоны Севера также сильно отличается от остальной территории страны по плотности и размещению населения, сравнительной эффективности различных производств, условиям жизнедеятельности.

Неоднородность является общим свойством организации экономического пространства, которая может усиливаться благодаря возникновению новых точек роста, полюсов развития, эффективных региональных кластеров на основе новых технологий и выпуска высокотехнологичной продукции. Поэтому борьба с неоднородностью пространства или за абсолютное выравнивание социально-экономического развития в принципе абсурдна. Вместе с тем в России практически на каждом историческом повороте усиливаются негативные проявления неоднородности — это образование депрессивных, неконкурентоспособных, бедствующих территорий, все более отстающих от регионов-лидеров и выпадающих из общего экономического и гуманитарного пространства как неэффективные и неудобные партнеры, что препятствует проведению единой и успешной государственной социально-экономической политики.

Различия субъектов Российской Федерации по главному индикатору экономического развития — величине ВРП на душу населения — превышают 50 раз. Межрегиональные перераспределения ВРП через торгово-финансовые механизмы и корректировка величин ВРП по паритетам покупательной способности сглаживают дифференциацию регионов примерно в 2—2,5 раза. Но эти методические приемы не изменяют маргинального положения России в современном мире: по-видимому, она занимает первое место по межрегиональной социально-экономической дифференциации. Во всяком случае статистика десятков государств, содержащая показатели по внутренним регионам, подтверждает этот вывод. Но это еще не все. В России переход с уровня субъектов федерации на уровень муниципалитетов выявляет многократно большие различия практически по всем индикаторам экономического развития и качества жизни.

Самое общее объяснение таких усиливающихся диспропорций состоит в том, что на стадии роста в рыночной экономике сильнее действуют региональные различия конкурентоспособности производителей: регионы, получившие конкурен-

тные преимущества, уходят «в отрыв» (Москва, Санкт-Петербург, регионы — экспортеры сырья), а отставшие ранее регионы отстают еще больше. Хотя отстающие регионы получают существенную государственную поддержку, применяемые финансовые механизмы (в первую очередь Фонд финансовой поддержки регионов) решают, главным образом, текущие социальные задачи (выравнивание уровней бюджетной обеспеченности), но не создают стимулов для ускорения экономического развития регионов как основы решения социальных задач на региональном уровне. Для подтягивания отстающих регионов (именно в этом, а не в «выравнивании» состоит рассматриваемая проблема) требуются более действенные инструменты экономической политики, в первую очередь усиление инвестиционной и инновационной активности.

Положительной чертой «постдефолтовой» экономической динамики является распространение экономического роста на преобладающую часть российского пространства и увеличение реальных доходов и потребительских расходов населения во всех без исключения субъектах Российской Федерации. Однако даже почти повсеместный и непрерывный экономический рост пока не может преодолеть тенденцию усиления дифференциации (дивергенции) регионов по уровню экономического развития.

Важнейшей характеристикой качества экономического пространства является его внутренняя связность, или интегрированность.

Существенным ограничителем внутренней экономической интеграции является неразвитость транспортной системы, особенно малая транспортная доступность значительной части территории и высокие транспортные издержки. Еще не устранены институциональные барьеры, препятствующие свободному перемещению товаров и услуг, труда и капитала в национальном экономическом пространстве. Об этом свидетельствуют чрезмерные межрегиональные различия цен, уровней заработной платы, рентабельности производства, не характерные для других больших стран с развитой рыночной экономикой и даже для международных экономических союзов (например, ЕС).

Красноречивым примером ослабевших межрегиональных экономических связей является Дальний Восток. В настоящее время 78% экономического оборота Дальнего Востока приходится на внутрирегиональный рынок, 18% составляет внешняя торговля (в основном с соседними странами АТР) и только 4% — товарообмен с другими российскими регионами. Таким образом, сейчас экономическая привязка российского Дальнего Востока к АТР в 4,5 раза сильнее, чем со всей территорией России к западу от этого макрорегиона. Уровень экономической взаимосвязанности частей национального экономического пространства настолько низок, а экономические различия многих частей настолько велики, что правомерно говорить о его фрагментарности, о конгломерате региональных экономик разных эпох. Понятие «единое экономическое пространство» для сегодняшней России является большой условностью.

Проблема границ экономического пространства России, признанных международным правом и межгосударственными соглашениями, приобретает в XXI веке

новые черты. Имеющиеся споры по сухопутным границам и Южно-Курильским островам затрагивают очень малую часть территории страны (тысячные доли процента). Возрастает экономическое значение аэротории, находящейся в юрисдикции России (воздушное пространство на 100 км над национальной территорией и акваторией): это получение доходов за пролеты иностранных самолетов, особенно по трансконтинентальным маршрутам между Европой, Азией, Северной Америкой.

Однако более сложным и важным является вопрос о юрисдикции морских пространств, их отнесения к национальному экономическому пространству с точки зрения суверенных прав на осуществление судоходства, использование биологических, минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана. Главное здесь — это делимитация внешней границы континентального шельфа, в пределах которого реализуются суверенные права по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна. В настоящее время Россия претендует на площадь континентального шельфа в 4,2 млн кв. км, что составляет 25% по отношению к территории страны. Кроме того, еще 1 млн кв. км приходится на континентальный склон, который, вероятно, в скором времени также будет разделен между государствами для эксплуатации минерального сырья. Запасы углеводородов на российском континентальном шельфе сейчас оцениваются, как минимум, в 100 млрд т.у.т. Уже разрабатываются нефтегазовые месторождения на шельфе Сахалина и Баренцева моря (Приразломное), готовятся к освоению крупнейшее в мире Штокмановское газоконденсатное месторождение, месторождения углеводородов на шельфах Каспийского и Черного морей. В перспективе на российском шельфе будут осваиваться месторождения различных видов дефицитных твердых полезных ископаемых (бокситов, хромитов, марганца, титана, полиметаллов, олова, золота и др.). Поэтому морская часть национального пространства России будет играть все более возрастающую экономическую роль.

Специфика геоэкономического и геополитического положения Российской Федерации в современном мире заключается в том, что она соприкасается с крупнейшими мировыми экономическими группировками. Различные контактные зоны испытывают разные внешние притяжения. Так, регионы европейской части и Урал экономически в большей степени ориентированы на Европейский союз. Для всего Дальнего Востока и значительной части Сибири главное пространство внешнеэкономического сотрудничества — это Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР). Для российских регионов, приближенных к южным границам, — от Северного Кавказа до Восточной Сибири — это соседи по СНГ и континентальный Китай.

Соседство с развитыми или быстро развивающимися странами дает для контактных регионов определенные экономические преимущества, но и создает немало проблем, связанных с ограниченной конкурентоспособностью местных производителей, трансграничной миграцией, предотвращением контрабанды, защитой природных ресурсов и др. Россия как евроазиатская держава может сыграть важную роль во взаимодействии европейской и азиатско-тихоокеанской эконо-

мических группировок, выполняя функции трансконтинентального экономического моста и активного участника процессов межблоковой экономической интеграции.

Активное включение России в процесс экономической глобализации при необходимых мерах по защите не только национального, но и региональных рынков должно использоваться для усиления внутренней экономической интеграции. С этой точки зрения особое значение имеют проекты развития трансконтинентальных коммуникаций, проходящих через территорию России:

- модернизация Транссибирской железнодорожной магистрали как трансконтинентального контейнерного моста с параллельным завершением автомагистрали Дальний Восток — Западная Европа;
- сооружение второго Транссибирского железнодорожного хода — Северо-Азиатской магистрали, восточным участком которой станет БАМ, а на западе будут созданы выходы к портам Белого, Баренцева и Балтийских морей;
- создание мультимодального международного транспортного коридора Север — Юг, проходящего через европейскую часть России;
- развитие Северного морского пути — наиболее короткого маршрута между северными акваториями Атлантического и Тихого океанов, соединяющего Европу и Восточную Азию, Европу и Северную Америку;
- создание системы нефте- и газопроводов из Сибири в страны Северо-Восточной Азии;
- организация трансконтинентального (кроссполярного) воздушного моста между Азией и Северной Америкой через Северный полюс;
- альтернативные проекты международных нефте- и газопроводов от Каспия, Казахстана и Туркменистана, проходящих через территорию России;
- развитие трансконтинентальных телекоммуникационных систем.

Для регионов России роль трансконтинентальных и других международных магистралей не может ограничиться только транзитом. Новые и модернизированные транспортные коридоры должны воздействовать на развитие экономики регионов, включая освоение новых природных ресурсов, размещение производств по переработке перемещаемых грузов, обеспечение строительства и функционирования новых транспортных путей.

Проекты макроэкономических концепций развития России часто неявным образом исходят из гипотез о возможности мобилизации и эффективного использования всего ресурсного потенциала страны при сохранении целостности экономического пространства. В действительности же предельные параметры роста национальной экономики во многом зависят от локальной ограниченности природных и трудовых ресурсов, мощностей энергетической и транспортной инфраструктуры, особых региональных экологических условий, ограниченной межрегиональной мобильности многих социально-экономических факторов. Ответ на вопрос о том, может ли та или иная траектория сбалансированного макроэкономического роста быть реализована в неоднородном национальном экономическом пространстве, неоднозначен. Как правило, при учете локальных ограниче-

ний и издержек по преодолению пространственных разрывов между концентрациями природных ресурсов, населения и производственного потенциала, реально достижимые темпы роста экономики в целом оказываются ниже, чем в «точечных» макроэкономических прогнозах.

Исследование, проведенное на основе межрегиональной межотраслевой модели (с выделением федеральных округов и отдельно — Тюменской области), показывает принципиальную возможность реализации макроэкономических сценариев, предлагаемых в Концепции долгосрочного развития экономики России на период до 2020 г. Достаточно высокие темпы экономического роста могут поддерживаться во всех без исключения макрорегионах. Вероятно, лидерами по темпам роста валового регионального продукта станут Южный, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. Это следствие реализации крупных инвестиционных проектов и политики ускоренного повышения уровня жизни населения в данных макрорегионах. В Южном федеральном округе основную роль сыграют инвестиционные проекты в аграрно-промышленном, туристско-рекреационном и транспортном комплексах. В Сибирском и Дальневосточном федеральном округах важнейшими будут проекты развития нефтегазового комплекса, угольной промышленности, электроэнергетики, цветной металлургии, лесного комплекса, энергетической и транспортной инфраструктуры. Среднегодовые темпы прироста инвестиций варьируются по регионам от 6,5 до 14%. Самые высокие темпы роста инвестиций получают Сибирский федеральный округ с наибольшей концентрацией наиболее капиталоемких отраслей (энергетики, цветной металлургии, нефтегазовой промышленности), а также Уральский и Приволжский округа, в которых формируются новые зоны экономического роста.

Быстро развивающийся восточный сегмент внешней торговли (частичная переориентация внешнеэкономических связей с западного направления на восточное) будет оказывать сильное влияние на экономику Дальнего Востока и Восточной Сибири и станет важнейшим фактором наращивания их экономической мощи.

Общие закономерности модернизации производственной структуры регионов состоят в понижении доли промышленности и сельского хозяйства, повышении доли отраслей рыночных услуг. В структуре промышленного производства большинства регионов существенно возрастает роль машиностроения.

Главной тенденцией межрегиональных взаимодействий является опережающий рост показателей суммарного межрегионального оборота и, соответственно, нагрузки на транспортную инфраструктуру по сравнению с ростом выпуска продукции. За пятнадцатилетний период межрегиональный оборот по умеренно оптимистическому сценарию возрастает в 2,5—2,8 раза, что заметно превышает рост выпуска (в 2,2—2,4 раза) и характеризует экономически целесообразное возрастание взаимозависимости региональных экономик, несмотря на существенное падение в отраслевой структуре выпуска доли промышленности, чья продукция и образует почти весь межрегиональный товарооборот. Наибольшая интенсивность поставок будет иметь место между Центральным и Северо-Западным федераль-

ными округами (продукция машиностроения и пищевой промышленности в западном направлении), Северо-Западным округом и Тюменской областью (продукция машиностроения в восточном направлении), Приволжским и Южным федеральными округами (продукция машиностроения в восточном направлении и нефтепереработки в западном направлении), возрастают поставки нефти и газа из Тюменской области в Центральный и Приволжский округа. В восточной части страны наиболее интенсивны поставки в направлении Урал — Сибирь — Дальний Восток. Следствием специализации восточных регионов страны на экспорте минерально-сырьевых ресурсов, энергии, транспортных услуг станет усиливающаяся интеграция Дальнего Востока и Восточной Сибири в экономику АТР.

3.6. Отношения России со странами СНГ

Политические и экономические отношения России со странами СНГ переживают системный кризис. Постсоветский период развития завершается, а с ним уходит в прошлое лидирующее положение России в регионе бывшего СССР[50]. Новые независимые государства, возникшие 15 лет тому назад на месте союзных республик, выстраивают самостоятельную, многовекторную внешнюю политику, в которой российскому вектору отводится далеко не главное, а тем более, не единственное место. Внешнеполитические стратегии развития и доктрины национальной безопасности, официально принятые в отдельных странах, все более расходятся, их разработка и утверждение осуществляется без координации с российской стороной. Новые политические элиты в странах СНГ, пришедшие к власти на волне «цветных революций» 2003—2005 гг., обязаны своим нынешним положением американским и европейским покровителям, а потому готовы сотрудничать с Западом на его условиях.

Россия сталкивается с жесткой конкуренцией на геополитическом пространстве СНГ, откуда ее пытаются вытеснить. Ведущие мировые центры силы со всей определенностью заявляют о наличии собственных интересов в этом регионе, которые они не намерены согласовывать с российской стороной. Консолидированную позицию Запада ясно выразила госсекретарь США К. Райс: «Русским следует признать, что у нас есть законные интересы и свои отношения с их соседями, даже если эти страны были когда-то частью Советского Союза»[51]. Об особых интересах в регионе СНГ заявили США, ЕС, Китай, Южная Корея, Япония, Турция, Польша, Румыния. Они определили для себя наиболее важные ареалы постсоветского пространства (Причерноморско-Каспийский регион, включая Юж-

[50] При этом Россия доминирует среди государств постсоветского пространства по всем количественным показателям, что порождает у стран СНГ феномен боязни Большого брата.

[51] Выступление на международной конференции на тему: «Общее видение соседства», Вильнюс (Литва), 4 мая 2006 г. // ИТАР-ТАСС. 5.05.2006.

ный Кавказ и Центральную Азию) и главных партнеров — Украину, Грузию, Молдову, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан.

США и Европейский союз, во многом согласовывая свои действия, проводят по отношению к России политику сдерживания, что подразумевает недопущение политической и экономической реинтеграции в СНГ под эгидой новой России. Это наглядно проявилось в ходе расширения НАТО и ЕС на восток и реализации европейской политики «соседства» на постсоветском пространстве. С помощью специально разработанных инструментов сотрудничества — двусторонних «совместных планов действий», многочисленных «программ развития» и «партнерств во имя мира», меморандумов о взаимопонимании в энергетической сфере и т. д. — ЕС и НАТО постепенно адаптируют постсоветские государства к своим политическим и экономическим системам, к законодательным и управленческим стандартам и нормам. Это создает все большую брешь во взаимодействии по линии Россия — страны СНГ[52].

Единство экономического пространства в границах бывшего СССР, вопреки многолетним декларациям о необходимости его сохранения, неотвратимо разрушается. Внутренние экономические условия развития, инвестиционный климат и предпринимательская среда в странах Содружества все более дифференцируются, а экономические интересы партнеров во многом не совпадают. Тенденции дезинтеграции в СНГ не преодолены, более того, они получают новые импульсы как внешние (см. выше), так и внутренние, вызванные логикой процесса рыночных реформ и экономической суверенизации в новых независимых государствах[53].

Главные экономические интересы большинства стран, включая и саму Россию, на данном этапе развития лежат вне СНГ. Это порождает активную переориентацию традиционных торгово-экономических связей и дальнейшее «расползание» экономического пространства. Статистика внешней торговли наглядно это подтверждает. На долю СНГ приходится менее 15% внешнеторгового обмена РФ, тогда как на расширенный ЕС — более половины (52,7%). В 2006 г. впервые во внешней торговле России удельный вес стран АТЭС (17,1%) превысил долю товарообмена с ближайшими соседями по СНГ (14,7%). Страны-партнеры имеют ограниченный инвестиционный потенциал, который Россия могла бы использовать для модернизации своей экономики. Преобладающая часть иностранных инвестиций поступает в Россию из стран ЕС. В последние годы опережающими темпами растут также торгово-экономические связи России с Китаем.

Доля внутрирегионального экспорта в совокупном экспорте стран СНГ (важнейший показатель интегрированности региональных группировок) неуклонно снижается: с 32,2% в 1996 г. до 20,6% в 2005 г. (это примерно на уровне стран

[52] *Косикова Л. С.* Отношения Евросоюза со странами СНГ в рамках европейской политики соседства // Доклады РЕЦЭП. № 13. М.: Российско-европейский центр экономической политики, 2006. — 325 с. (на русск. и англ. яз.).

[53] *Косикова Л. С.* Регион СНГ: фазы трансформации и нынешние стратегические возможности России // Российский экономический журнал. 2006. № 9–10. С. 20–63.

АСЕАН — 23% и намного ниже, чем в объединении НАФТА, — 56,1% на тот же период). Роль России в качестве центра торговой гравитации в СНГ слабеет. Экспорт на российский рынок критически важен по-прежнему только для Белоруссии (47% национального экспорта) и Молдовы (более трети — 36%); Украина экспортирует товаров в Европу больше, чем в Россию. Для Азербайджана, Туркмении, Таджикистана вывоз основных экспортных товаров в РФ не имеет большого значения. По мере того как отраслевая структура российской экономики приобретает однобокий топливно-сырьевой характер, без видимых признаков перелома негативной тенденции, возможности кооперационных связей по линии обрабатывающей промышленности с партнерами по СНГ вряд ли будут увеличиваться. Это снижает интеграционный потенциал взаимных связей.

В итоге «центрально-периферийная» модель экономических отношений между Россией и бывшими союзными республиками уходит в прошлое. Проводимый в последнее время курс на коммерциализацию связей неизбежно ускорит разрушение «российско-центричной» конструкции всего Содружества. В этом случае перспектива быстрого «растаскивания» пространства СНГ глобальными конкурентами становится абсолютно реальной.

В настоящее время Россия уже не контролирует полностью постсоветское пространство. Система региональной безопасности ограничивается шестью странами, входящими в организацию ОДКБ. Правомерность участия России в миротворческих операциях на территориях непризнанных государств (по терминологии ЕС — в «незаконных сепаратистских образованиях») ставится под сомнение. Предпринимаются активные попытки «выдавить» российских миротворцев, заменив их международными контингентами сил в Приднестровье (ПМР), в Абхазии и Южной Осетии. Используя антироссийские настроения в Молдове и в нынешнем украинском руководстве, США и ЕС изменили переговорный формат по ПМР с «3+2» на «5+2», войдя в состав переговорщиков, наряду с Россией, Украиной, ОБСЕ и конфликтующими сторонами.

Многочисленные попытки России экономически интегрировать страны СНГ, как в составе всех 12 государств (проект Экономического союза, 1993 г.), так и в более узких по составу региональных группировках (Таможенный союз, ЕврАзЭС, ЕЭП-4, Союзное государство России и Белоруссии), оказались неудачными. Практика «разноскоростной интеграции» далеко разошлась с декларированными целями, а модели региональных союзов, заимствованные из европейского опыта (ЕС) не привились на постсоветской почве. С конца 1990-х годов в Содружестве пролегает водораздел между «пророссийскими» и «прозападными» региональными союзами (последние олицетворяет ГУАМ — Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова)[54].

Основа системы евразийской региональной интеграции — экономический союз ЕврАзЭС, создание которого максимально отвечало бы интересам России,

[54] *Косикова Л. С.* Несостоявшаяся интеграция, или почему России не удается объединить страны СНГ // Мир перемен. 2004. № 1. С. 108–123.

пока не вышел из стадии зоны свободной торговли. В последнее время внутренние противоречия в этом союзе обострились из-за вступления в его состав Узбекистана, а также из-за ухудшения российско-белорусских отношений. Перспективы формирования таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в настоящее время связываются только с тремя государствами-участниками — Россией, Белоруссией и Казахстаном, которые образуют «ядро» данной региональной группировки.

Проект Союзного государства России и Белоруссии (Договор об СГРБ, 1999 г.), по-видимому, не имеет шансов на реализацию в форме создания федерации с единой валютой или даже как конфедеративное образование. Белорусская сторона не готова к такому уровню сближения, предпочитая углубление межгосударственных отношений в сфере обороны, в экономике, в гуманитарной области, но при сохранении национального суверенитета.

Проект Единого экономического пространства (ЕЭП), в который Россия активно пыталась вовлечь Украину, начиная с 2003 г., по нашему мнению, изначально был обречен на неудачу, так как предполагал создание таможенного союза России, Белоруссии, Украины и Казахстана в противовес расширяющемуся ЕС[55]. Это противоречит евроинтеграционным устремлениям украинского руководства и интересам Запада. Как дублер ЕврАзЭС проект «четверки» с наднациональными органами управления не состоялся и не мог состояться[56]. Более того, он стал «яблоком раздора» между Россией и Евросоюзом. В результате ЕЭП пребывает в «законсервированном» состоянии, хотя подготовлена международно-правовая база сотрудничества. Если называть вещи своими именами, то очередной интеграционный проект России фактически провалился, и без существенного пересмотра концепции в духе функциональной, проектной интеграции без наднациональных органов он не имеет перспектив реализации. Кроме того, России предстоит найти сочетание проекта ЕЭП с формированием ОЕЭП — Общего европейского экономического пространства, наладив сотрудничество по линии РФ—СНГ—ЕС.

На фоне просчетов и неудач в осуществлении «пророссийских» проектов сотрудничества со странами СНГ, новое дыхание при поддержке внешних спонсоров получил проект ГУАМ. В мае 2006 г. этот союз провозгласил себя как новая «Организация за демократию и развитие — ГУАМ» со штаб-квартирой в Киеве. Были подписаны уставные документы международной организации. ЕС и США выразили намерения содействовать инвестиционным программам в рамках ГУАМ для реализации базовой идеи — сформировать Евро-Азиатский нефтетранспортный коридор из Центральной Азии, через Кавказ и Украину в Европу, в обход России. Противодействие Евросоюза и США созданию ЕЭП при одновременной финансовой поддержке ГУАМ ведет к «размыванию» общего формата Содруже-

[55] *Косикова Л. С.* Участие Украины в Едином экономическом пространстве: взгляд из Москвы и взгляд из Киева // Вестник Содружества. 2003. № 6.

[56] *Косикова Л. С.*, *Гринберг Р.* Возможно ли единое экономическое пространство в рамках СНГ? М.: Фонд «Единство во имя России», 2004.

ства Независимых Государств как объединения 12 постсоветских стран, усиливает противоречия между региональными группировками внутри СНГ.

Россия не в состоянии разрешить «замороженные конфликты», защитить страны региона от существующих внешних угроз, широко содействовать их модернизации. Не сумев в предыдущие годы интегрировать бывшие республики СССР, Россия в глазах мирового сообщества утратила моральное право претендовать на особые отношения с ними. От СНГ все более отдаляется «пояс новых соседей», ставший объектом европейской политики соседства и евроатлантической стратегии США. Раздел пространства СНГ по линии ОДКБ/ЕврАзЭС — ГУАМ/НАТО может в период до 2009—2011 гг. усилиться. Дополнительно активизировались попытки придать институциональный характер «буферной зоне» между Россией и Европой. Для этого создана организация балто-черноморских государств под названием «Сообщество демократического выбора» (учредительный форум СДВ состоялся в Киеве 1—2 декабря 2005 г.). Впервые в постсоветской истории государства СНГ, дистанцирующиеся от России, создали не просто «свой» региональный альянс, но объединились со странами Центральной Европы, Балтии и Балкан. При этом организаторы СДВ всячески подчеркивают политико-идеологические различия с Россией, которой якобы чужды идеалы демократии.

Вновь обострилась проблема, что далее делать с СНГ как с международной организацией: распустить или обновить? Целый ряд стран в начале 2005 г. поставил вопрос о роспуске организации, считая СНГ «механизмом цивилизованного развода», выполнившим на данный момент свои функции[57]. Вопрос о будущем организации и о направлениях сотрудничества в многостороннем формате СНГ-12 все еще открыт. Новая идея для Содружества, привлекательная для большинства стран постсоветского региона, позволила бы организации консолидировать данное геополитическое пространство. В случае, если новое СНГ не состоится, то ареал российского влияния будет резко сужен. Россия утратит статус региональной державы, а ее международный авторитет заметно упадет. Подготовленная и представленная на саммите СНГ в Душанбе (5 октября 2007 г.) Концепция реформирования Содружества не была поддержана пятью странами[58].

Политика России в отношении стран СНГ все годы после распада СССР была ситуативной, но центральное место в ней занимали ценовые преференции, в первую очередь льготные цены на поставки природного газа. Одним из средств давления на «нелояльных» членов СНГ было создание альтернативных группировок — Союзного государства с Белоруссией и Евразийского экономического сообщества. По идее, членство в этих союзах должно быть экономически более вы-

[57] Период совпадает с началом реализации совместных планов действий ЕС-СНГ (с Молдовой, Украиной), с активизацией роли региональной организации ГУАМ, с принятием Боржомской декларации лидерами Украины и Грузии.

[58] Концепцию не подписали Грузия и Туркмения, Украина и Азербайджан высказали особое мнение, Молдавия подписала с оговоркой.

годным, чем членство в СНГ, а значит, стимулировать связи с Россией. Но надежды не оправдались. Одна из причин — непоследовательность российской линии в отношении государств с «пророссийской» и «прозападной» ориентацией. Так, главный военно-стратегический союзник России в СНГ и важнейший партнер по кооперации в обрабатывающих отраслях промышленности и в сфере высоких технологий — Белоруссия получала в период 1992—2005 гг. в виде прямых и косвенных российских дотаций помощь в размере примерно 1,5—2 млрд долл. в год (оценка К. Коктыша). В тот же период помощь Украине, не подписавшей даже Устав СНГ, была не меньшей по размеру, а то и гораздо более существенной. Ежегодное списание «газовых» и прочих «энергетических» долгов, льготные цены на нефть, на ядерные материалы для украинских АЭС, реструктуризация государственного долга достигали в 1999—2003 гг. от 3 до 5 млрд долл. в год (оценки С. Глазьева, Л. Косиковой). Финансовая помощь в год президентских выборов (2004 г.), предоставленная Украине только путем изменения порядка налогообложения экспорта нефти и газа, стоила российскому бюджету примерно 1 млрд долл. Тем не менее новое украинское руководство начало свою деятельность с инициатив по реприватизации объектов собственности, принадлежавших российским инвесторам на территории Украины, с пересмотра условий аренды базы Черноморского флота, заявило о скором вступлении в НАТО и т. д.

В самые последние годы в политике России наметились изменения с учетом внешнеполитического курса стран СНГ. В тех случаях, когда политика соседей по СНГ вступает в противоречие с российскими интересами, партнеры лишаются финансовой подпитки[59]. Дополнительно в отношениях с государствами Содружества применяются такие инструменты, как: паспортно-визовый режим трансграничного движения, миграционный режим (количество дней пребывания в России без регистрации), тарифные и нетарифные ограничения для некоторых «чувствительных» экспортных товаров. В 2005—2006 гг. Россия практиковала, например, введение ограничений на поставки винодельческой продукции и минеральной воды «Боржоми» из Грузии; вин, фруктов, овощей — из Молдовы; мясомолочной продукции — из Украины под предлогом их несоответствия санитарным нормам. Подобные меры были однозначно восприняты в странах СНГ и на Западе как экономические санкции в отношении стран, поставивших вопрос о своем выходе из СНГ и присоединении к НАТО. Страны-партнеры, как правило, лишены возможности адекватного давления на Россию. Хотя проблемы в области транзита через территории Белоруссии и Украины выявили слабость геоэкономического положения России.

В настоящее время российская политика в СНГ, помимо «принуждения к дружбе» (К. Затулин), взяла на вооружение принцип «прагматизма». Это проявляется в последовательном отказе от прежних преференций партнерам по СНГ. Начало

[59] Эта логика была нарушена конфликтом в нефтегазовой сфере с Белоруссией в конце 2006 — начале 2007 гг.

перехода на рыночные принципы в торгово-экономических связях рассматривается в МИД РФ как «свидетельство зрелости взаимных отношений»[60]. Между тем такой подход к сотрудничеству, справедливый с точки зрения получения краткосрочных выгод, разрушает последние «привязки» соседей к российской экономике, т.е. действует в дезинтеграционном направлении, а значит, «работает» против стратегической перспективы. При этом взамен ценовых льгот не предлагаются какие-либо «новые привязки» или привлекательный модернизационный проект, усиливающий «российский вектор» в противовес другим направлениям внешних связей стран СНГ.

Хотя «прагматизм» не способен заменить стратегию, он имеет свои резоны. У России накопились немалые претензии к соседям по СНГ. Огромные финансовые вливания, сделанные в этот регион, не принесли ощутимых политических дивидендов. Не дали они и заметных экономических преимуществ российским инвесторам, другим хозяйствующим субъектам в их деятельности на внутренних рынках государств СНГ. Прямые и косвенные субсидии странам СНГ «растворились» в доходах государственных бюджетов либо перекочевали на частные банковские счета по широко распространенным теневым схемам. Эти средства «вскормили» политические элиты постсоветских государств. В настоящее время партнеры России с удивлением, а нередко с искренним недоумением воспринимают цифры фактической помощи, так как она не всегда фиксировалась в межгосударственных соглашениях и совсем не пропагандировалась в СМИ. Более того, любые упоминания о существенной финансовой подпитке воспринимаются сегодня в странах СНГ как незаконные упреки «малым» и «бедным» государствам, исходящие от «большой» и «богатой ресурсами» России. Все это не дает возможность строить в перспективе действительно партнерские отношения.

Низкая эффективность российского финансирования экономик и населения новых независимых государств связана с тем, что оно никогда не было строго обусловлено встречными политическими требованиями. И это глубочайший просчет в политике постсоветского периода. Совершенно иначе строили свои отношения со странами СНГ международные финансовые организации и страны Запада. Для получения любого, самого небольшого транша из кредита МВФ, страна-реципиент подписывала Меморандум, в котором МВФ, в свою очередь, оговаривал условия предоставления кредитных средств. Тем самым стимулировались реформы в нужном направлении и создавались благоприятные условия для деятельности иностранных компаний в данной стране. Международный валютный фонд мог, например, диктовать правительству Украины, какой размер пошлины следует установить на вывоз семян подсолнечника, чтобы обеспечить высокую рентабельность совместных предприятий, созданных с участием западного капитала в пищевой промышленности. В то же время российское правительство не смогло добиться от Украины даже передачи трубопроводной системы в

[60] Современный мир и Россия // Международная жизнь. 2007. № 1—2. С. 79.

собственность международного газотранспортного консорциума, при том, что более десяти лет украинское направление было главным экспортным направлением для поставок российского газа в Европу, а транзит приносил соседней стране ежегодно 2—2,5 млрд долл. прибыли. На новом этапе отношений со странами СНГ Россия должна исходить из глобального видения стратегических целей, но одновременно выстраивать более рациональную политическую линию.

В последние годы значение стран СНГ существенно возросло с точки зрения восполнения сокращающегося населения России и сохранения ее позиций как одного из крупнейших игроков на мировом энергетическом рынке. В то же время стратегия региональной (евразийской) интеграции применительно к странам СНГ не может быть универсальной. Существуют серьезные внутренние и внешние препятствия для такой модели регионального сотрудничества. Поэтому она должна быть скорректирована в самое ближайшее время. Целесообразно впредь дифференцировать политические подходы России по отношению к государствам СНГ:

- выстраивать «особые» отношения с ближайшими союзниками в рамках общей системы безопасности, проводя государственную политику интеграции, а также используя инструментарий «привилегированного партнерства»;
- развивать партнерские отношения и экономическое сотрудничество на разных уровнях взаимодействия со всеми остальными странами, проводя российскую политику соседства;
- консолидировать постсоветский регион вокруг России в условиях растущей здесь конкуренции на основе гибкого сочетания политики интеграции с союзниками и политики соседства в отношении остальных партнеров.

В соответствии с тремя предложенными подходами: «консолидация — союзничество/интеграция — соседство/взаимодействие» — необходимо откорректировать отношения России с новыми независимыми государствами в разных форматах.

1. Важно сохранить общий формат СНГ-12. Ни в коем случае нельзя распускать организацию СНГ. Роспуск станет стратегической ошибкой России и потерей авторитета в мире. Функция этой международной организации — консолидация новых независимых государств на геополитическом пространстве бывшего СССР. При этом СНГ не должен восприниматься его участниками как альтернатива развитию международных связей на других направлениях их внешнеэкономической деятельности. Для этого необходимо изменить принципиальный подход к СНГ со стороны, прежде всего, России. По существу, ей необходимо отказаться от взгляда на Содружество как инструмент однополюсной интеграции, а также от противопоставления евразийского и европейского направлений внешних связей.

Соответственно Договор об СНГ должен быть обновлен: его необходимо заменить Договором об СНГ+. Дополнение к договору («плюс») могло бы отражать перспективы развития СНГ на новом этапе, нацеленность на взаимовыгодное сотрудничество независимых государств, прошедших через период «развода» и осознающих важность поддержания высокого уровня многостороннего взаимо-

действия. Новая организация СНГ может рассматриваться как одно из звеньев в будущей конструкции многополярного мира, в рамках которой страны с переходными экономиками максимально используют преимущества экономического сотрудничества с Россией и друг с другом, с региональными блоками в Европе и Азии. Сохранение СНГ как рамочной организации и международные договоры стран СНГ должны обеспечивать гарантии безопасности также внеблоковым государствам и непризнанным образованиям на пространстве бывшего СССР: Приднестровская Молдавская Республика, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах. Будучи рамочным по своему характеру, этот договор должен предусматривать возможность заключения отдельных, более детальных секторальных соглашений внутри СНГ.

Договор об «СНГ плюс» мог бы содержать и обновленное название организации, например «СНГ — Организация трансконтинентального сотрудничества»[61]. Она могла бы взять на себя задачу реализации международных проектов в русле идеи межконтинентальной кооперации. При этом необходимо стремиться к тому, чтобы сосредоточить уже реализуемые на постсоветском пространстве или намечающиеся проекты сотрудничества транспортно-транзитного и энергетического характера в рамках одной организации. Это позволило бы избежать нынешней ситуации, когда международные проекты с участием стран СНГ воспринимаются как альтернативные российским и наоборот. Для финансирования крупных региональных инициатив в сфере экономики и содействия инновационному развитию целесообразно создать «Банк развития СНГ» и венчурный фонд СНГ.

2. В формате нового СНГ целесообразно выделить «ядро» будущей системы региональной интеграции. Интеграционная стратегия России должна быть целенаправленной. Наилучшие условия для ее реализации сегодня имеются в рамках Союзного государства России и Белоруссии.

Нужно всячески поддерживать тесные кооперационные связи с Белоруссией — главным союзником РФ по организациям ОДКБ, СГРБ, ЕврАзЭС, предоставляя ему максимум преференций, используя инструменты долгосрочного совместного планирования и финансирования общих программ. Вряд ли, однако, целесообразно предлагать Белоруссии слишком жесткие конструкции интеграционных объединений с Россией — федеративную модель Союзного государства «а ля Евросоюз», которая и в Европе переживает не лучшие времена. Формирование таможенного союза и общих рынков товаров и услуг — это «задача максимум» в экономических связях на ближайшее десятилетие. Она должна дополняться активным сохранением общего культурного, образовательного, научно-технического и информационного пространства, безвизовым передвижением граждан.

Союз ЕврАзЭС в силу его разнородности и низкого уровня экономического развития некоторых стран не может стать на данном этапе интеграционным яд-

[61] Подобное название хорошо воспринимается и в англ. яз. — как аналог сокращения ОТС.

ром. Очевидно, его можно рассматривать как внешний ареал СГРБ, в котором формируются зона свободной торговли, Таможенный союз «тройки» и реализуются общие отраслевые проекты. Учитывая союзнические отношения со странами-членами ОДКБ—ЕврАзЭС, Россия не может окончательно отказаться от преференций этим государствам. В отличие от интеграции с Белоруссией странам ЕврАзЭС российская сторона может предложить «привилегированное сотрудничество» в экономике и в гуманитарной сфере. Это подразумевает: льготные цены на энергоносители, единые железнодорожные тарифы для перевозок внутри ЕврАзЭС, устанавливаемые на уровне внутренних российских тарифов, чего добивается Казахстан и др. Такие преференции должны вырабатываться на взаимной основе, в ходе переговоров. Россия вправе ожидать от союзников готовности к компромиссам и разумных «компенсаций» за уступки со своей стороны.

3. По отношению к государствам ГУАМ и Туркмении Россия может предложить свою политику «добрососедства», по аналогии с европейской политикой соседства. Она не предполагает объединения в общий союз. Наилучшей формой для двусторонних связей с «соседями» в СНГ могла бы стать формула отношений «ВТО плюс», т.е. международные правила торговли, дополненные преференциями в тех отраслях и сферах сотрудничества, где страны проявляют друг к другу повышенный интерес. Важно обратить особое внимание на двусторонние связи РФ с Казахстаном, традиционно считающимся сторонником «евразийства», но явно примыкающим к «европейским соседям» в прикаспийском регионе.

В рамках российской политики соседства есть возможности активизировать проект ЕЭП в качестве своеобразного «стыковочного» проекта по сотрудничеству России и стран СНГ с Евросоюзом. Это соответствует стратегии формирования общеевропейского экономического пространства между РФ и ЕС (ОЕЭП) и вполне отвечает курсу Украины. Сотрудничество в треугольнике Россия — ЕС — СНГ способно снизить уровень конфронтации между Россией и странами ГУАМ, усилить региональную интеграцию на Южном Кавказе, подключив к проектам «соседей» также и Армению. Экономические составляющие ГУАМ и ЕЭП во многом совпадают, если рассматривать перспективы ЕЭП не как таможенного союза, а как единого пространства для бизнес-проектов в энергетике и транспорте, как инструмент слияния рынков. России целесообразно подробнее изучить недавнюю инициативу ЕС по созданию Инвестиционного фонда соседства для восточноевропейских и южнокавказских соседей в СНГ, а также концепцию «экономического соседского сообщества».

В гуманитарной сфере российской стороне целесообразно активнее проводить политику культурной экспансии и формирования общего информационного и культурного пространства Содружества. В этом отношении может быть полезен для использования в работе с соотечественниками в бывших республиках СССР опыт Британского Совета или Французского Альянса.

Важной проблемой практической политики России в СНГ остается нехватка управленческих кадров и центров стратегического планирования. По-видимо-

му, нужны специализированные научные учреждения, занимающиеся подготовкой внешнеполитической и внешнеэкономической элиты для работы именно на данном направлении. В качестве примера может служить подготовка «евробюрократов» для Европейской Комиссии ЕС в Брюсселе и в Маастрихте. Позитивный опыт был во времена СССР по подготовке кадров для работы со странами СЭВ, в том числе в рамках Международного института экономических проблем (МИЭП).

3.7. Внешнеэкономические приоритеты

Пореформенное становление в России рыночной экономики открытого типа предполагает важную, самостоятельную роль внешнеэкономических связей в развитии страны на прогнозную перспективу. Основными целями при этом видятся:

- обеспечение экономического роста через каналы международного обмена в размерах больших, чем это возможно на чисто отечественной базе;
- содействие технической модернизации экономики страны и её переходу на интенсивную, ресурсосберегающую траекторию развития;
- обеспечение для населения современных стандартов качества жизни;
- подведение прочной хозяйственной базы под политические позиции и интересы России в мире;
- освоение отечественным бизнесом рыночных методов хозяйствования.

Исходная ситуация для достижения всех этих целей является пока достаточно противоречивой.

Открытие экономики страны вовне в 1990-е годы состоялось, но оно проходило на фоне резкого сокращения внутреннего спроса, что привело к гипертрофии экспортной квоты в ВВП и ряде отраслевых производств (ТЭК, лес, металлургия) и импорта на потребительском рынке. Между тем устойчивое развитие державы такого размера, как наша, возможно прежде всего при приоритетной роли и на базе внутреннего рынка и производства.

В самом экспорте, как и в стране в целом, приостановился технический прогресс, что свело его к монокультуре и к вывозу, по преимуществу, невозобновимых природных ресурсов, которые, даже при их изобилии, имеют свои технико-геологические пределы.

Географически во внешнеэкономических связях сложился неоправданный евроцентризм. Более половины их объёма и до 70% инфраструктуры концентрируется на странах ЕС при маргинальном развитии по остальным азимутам, особенно в направлении Азиатско-Тихоокеанского региона. Это явно тормозит возможную хозяйственную реинтеграцию постсоветского пространства с гравитационным центром в России и оставляет ЕврАзЕС и ШОС без необходимой им экономической основы. Одновременно замедляется развитие Сибири и Дальнего Вос-

тока, куда сигналы к экономическому росту из Европы доходят крайне слабо или не доходят вовсе.

В региональном разрезе скатывание России к монокультуре экспорта искусственно дробит единый общероссийский рынок. При сверхконцентрации доходов от топливно-сырьевого экспорта в отдельных изолированных анклавах, более половины регионов страны практически не участвуют во внешнеэкономических связях и не могут использовать их как интенсивное подспорье в развитии.

Отечественный корпоративный сектор ещё не сформировался до степени, позволяющей эффективное участие в современной международной конкуренции. Он отстаёт от мировых показателей по единичным размерам предприятий, серийности производства, не имеет адекватной банковской системы, сети и опыта операций за рубежом, не обеспечен необходимой торгово-политической поддержкой государства и, по совокупности этих причин, сплошь и рядом подвергается дискриминации на внешних рынках. Доля таких ограничительных мер, применяемых против российских товаров, в общемировом перечне вдвое выше доли российского бизнеса в мировом экспорте.

Эти явления, наконец, развиваются на фоне отсутствия у Правительства страны убедительной социально-экономической стратегии. В итоге внешняя торговля рассматривается и управляется государством, прежде всего, как источник доходов фиска, которые, к тому же в значительной своей части искусственно стерилизуются и размещаются за рубежом, хотя в стране налицо дефицит долгосрочных инвестиционных средств.

Все эти тенденции станут ещё более рельефными при присоединении России к ВТО.

Сказанное требует существенного переосмысления нынешней ситуации во внешнеэкономических связях России, их роли на перспективу в отечественной экономике и форм нынешнего государственно-частного партнерства в их развитии.

Как представляется, поэлементно это означает следующее:

1. Необходимо формирование новой внешнеэкономической специализации страны на основе синтеза действия рыночных сил (включая международную конкуренцию) и осознанной структурной (промышленной) политики государства, опирающейся на его бюджет и административный ресурс.

Конкретно, в её рамках с учётом преимуществ международного разделения труда и необходимости обеспечения экономической безопасности страны, вся отечественная продукция могла бы быть разделена на три категории:

1) стратегические изделия и услуги, которые должны производиться в стране при любых обстоятельствах;

2) изделия и услуги, по которым целесообразно иметь резерв собственных производственных мощностей на случай чрезвычайных обстоятельств;

3) прочие товары и услуги, чьи рынки (в т.ч. поэтапно) открываются для свободной конкуренции.

В таких условиях функции экспорта в воспроизводственном процессе в России видятся в:

- обеспечении адекватных валютных доходов, резервов и поддержании стабильного платёжного баланса страны и её валюты;
- увеличении за счёт зарубежных продаж масштабов и серийности отечественного производства;
- поднятии общетехнического и потребительского уровня нашей продукции с учётом требований международной конкуренции;
- приобретении отечественными предприятиями необходимого опыта операций в условиях рыночной экономики;

В системной взаимосвязи с экспортом функции импорта соответственно видятся в:

- обеспечении народного хозяйства продукцией, отсутствующей или дефицитной в стране;
- создании конкурентной среды на отечественном рынке;
- содействии в модернизации основных фондов российской экономики;
- формировании в стране современной модели потребления;
- альтернативном снабжении удалённых регионов страны (Крайний Север, Дальний Восток и т. д.), труднодоступных с отечественного рынка.

При этом локомотивом экономического роста страны, даже в условиях благоприятной международной конъюнктуры на наш экспорт, должен при любых условиях оставаться внутренний рынок. Поэтому, по мере его ренессанса, можно прогнозировать определённое снижение доли экспорта в ВВП, снимающее сложившийся ныне дисбаланс. Может оказаться оправданным также и применение экспортных пошлин не только для изъятия ренты, но и удержания дефицитных товаров для внутреннего потребления. В первую очередь это касается товаров, требующихся для выполнения национальных программ развития.

2. При любой динамике будущего российского экспорта императивно стоит вопрос об обновлении и индустриализации его товарной структуры и преодолении сложившейся здесь топливной монокультуры.

С учётом спроса мирового рынка и возможностей отечественной промышленности, перспективными направлениями для этого представляются прежде всего нефтепереработка, нефтехимия, химия, СПГ, электроэнергия (для обеспечения международной конкурентоспособности которых пока нет необходимости спешить с либерализацией внутренних цен на нефть и газ), продукция деревообработки, увеличение сортамента четвёртого передела в металлургии, трубы, расширение номенклатуры экспорта цветных и редких металлов (при расширении геологоразведки на них), сплавы, композиты, керамика, стройматериалы, изделия электроники, потребительские товары средней технологичности, растительные масла, зернопродукты, дорожно-строительные машины, подвижной состав, большегрузные автомобили, сельхозмашины, вертолёты, суда «река — море», горношахтное, энергетическое, атомное, авиакосмическое оборудование, спецтехника. В части услуг (а мировая торговля ими растёт на 20% быстрее торговли

товарами) перспективны для экспорта наши услуги транспорта, связи, в том числе космической, туризма, образования, культуры, программный продукт.

Вместе с тем реальная индустриализация российского экспорта потребует:

- возрождения российской отраслевой науки и базы инжиниринговых работ, формирующих преемственную связь науки с производством и коммерциализацию имеющегося в России научно-технического задела;
- создания в стране системы государственной поддержки промышленного экспорта (кредитование, страхование, гарантирование сделок, информационная и дипподдержка), сопоставимой с такими системами в странах-конкурентах и отвечающей нормам и правилам ВТО;
- формирования за рубежом сети маркетинга (и международного производства) российской промышленной продукции (без чего её сбыт невозможен), в т.ч. на базе целевых капитальных вложений российских фирм при той же поддержке;
- всемерного поощрения международной технологической кооперации (совместное производство, субпоставки, передача технологий и т.д.) как самостоятельного канала экспорта и как этапа выхода отечественных предприятий на экспорт готовой промышленной продукции;
- переориентации иностранных капиталовложений в Россию с охоты за ресурсами и импортозамещения на участие в развитии и индустриализации российского экспорта, если необходимо, то через систему разрешений и льгот.

Из уже принятых мер требуется безусловное выполнение программы Минпромэнерго России «Национальная технологическая база на 2007—2011 гг.», призванной обеспечить, в числе прочего, научно-техническую подпитку отечественного экспорта новой конкурентоспособной продукцией и комплектацией.

Представляется, что предлагаемые меры смогут улучшить для России пропорции международного обмена в неэнергетическом секторе, вовлекут во внешнеэкономические связи новые предприятия и регионы, сглаживая различия в их уровнях развития, усугубляемые нынешней природно-энергетической монокультурой. Будет дан простор и инициативе на местах по поиску и освоению новых промышленных экспортных товаров.

В условиях нарастающего в мире энергокризиса можно и нужно более рачительно распорядиться и своими отечественными энергоресурсами. При новом уровне цен (а он, вопреки ряду прогнозов необратим) физические объёмы экспорта нефти и газа есть смысл регулярно оптимизировать с учётом этих цен. В частности, вряд ли целесообразно и далее (после сооружения Трансбалтийского газопровода) наращивать экспорт наших нефти и газа на направлении ЕС. Взамен общеевропейская энергетическая безопасность могла бы поддерживаться Россией приростом поставок электроэнергии (что вчетверо эффективнее газа), СПГ, продукции нефтепереработки и нефтехимии и других энергоёмких товаров.

Для сохранения в Европе конъюнктуры «рынка продавцов» и противодействия попыткам ЕС диверсифицировать свой энергоимпорт в обход России целесообразно в максимальной степени замкнуть на Россию (через транзит, наш им-

порт и переработку давальческого сырья) ожидаемые экспортные потоки прикаспийских и среднеазиатских энергоносителей, создав для такого транзита, сбыта и переработки более выгодные условия, чем на других альтернативных путях их поставок в Европу.

Реальность этого подтверждается соглашением России, Казахстана, Туркмении и Узбекистана о строительстве нового экспортного газопровода по восточному берегу Каспия, хотя это выигрыш пока только очередного раунда, но не всего боя с антироссийской агрессией на энергетическом пространстве СНГ.

В идеале можно было бы наладить регулярные коллективные консультации энергоэкспортёров СНГ между собой (и с ОПЕК) и выйти на оптимизированные по объёмам и ценам одноканальные продажи их газа в Европе (в т.ч. и как регионального звена возможного «газового ОПЕК» в будущем).

В части импорта стоит задача его переориентации с потребительских на инвестиционные цели. Кроме активизации работы отечественной лёгкой и пищевой промышленности по импортозамещению, решающую роль здесь могло бы сыграть кардинальное изменение характера государственного регулирования импорта, снимающее с него диктат фиска и превращающее его прежде всего в инструмент разумного протекционизма в рамках промышленной политики страны. Для этого в таможенном тарифе России нужно чётко разграничить уровни обложения конкурирующей и не конкурирующей с российской импортной продукции, выстроить иерархию ставок пошлин в зависимости от степени обработки ввозимых товаров, максимально либерализовать ввоз оборудования и комплектации для модернизации основных фондов, а также продукции, которую Россия, по своей вновь сформированной специализации, не собирается производить в будущем (например, наукоёмкая офисная техника и бытовая электроника).

Для этих целей и в идеале наш нынешний Таможенный тариф мог быть заменён на первоначальный тарифный «оффер», представленный Россией при переговорах в ВТО. Последний по своей структуре и ставкам отвечает перечисленным выше требованиям и отражает новейший и общепризнанный в мире опыт импортного регулирования в интересах развития. Такой переход к тому же смог бы приблизить и само наше присоединение к ВТО.

Одновременно в защите отечественного производителя от шоковой внешней конкуренции нужно переходить от негибких и уязвимых при международных переговорах «тарифных пиков» (поощряющих к тому же «серый» импорт и контрабанду) к применению оперативных административных защитных мер (тарифные квоты, антидемпинговые и компенсационные пошлины и т.д.), признаваемых современным международных торговым правом. К сожалению, Россия пока пользуется ими в разы реже остальных стран мира.

3. В пореформенные годы неокрепший российский бизнес развивал торговлю по-преимуществу с сопредельными, более знакомыми для него странами. В итоге российские экспортёры практически ушли из развивающихся государств, КНР и Северной Америки, сосредоточившись в основном на рынках ЕС и, в убывающей степени, СНГ.

На нынешнем этапе возрождения российской государственности такая асимметрия требует глобальной корректировки, перехода к сбалансированному развитию внешнеэкономических связей страны *по всем азимутам* и, в частности, преодоления сложившегося евроцентризма. Это диктуется:

- на *азиатском направлении* тем, что именно Азиатско-Тихоокеанский регион (а не малоподвижная Европа), вероятнее всего, станет локомотивом мирового развития в XXI веке. Здесь (Япония, Южная Корея, АСЕАН, Тихоокеанское побережье США) в изобилии имеются новые технологии, велик спрос на услуги капитального строительства, энергоносители и энерготовары. Он уже стал всемирной фабрикой предметов потребления, имеет отсутствующее в России сырьё (каучук, тропическое продовольствие и волокна, редкие металлы), может поставлять трудоёмкую, но дешёвую техническую комплектацию. В ряде его стран сохраняется спрос на среднетехнологичную технику российских предприятий, нашу спецтехнику. В отличие от капризов стран ЕС, местные государства выступают за развитие торговли с Россией, обладают немалыми инвестиционными ресурсами. Наконец, форсирование торговли на азиатском направлении способно ускорить развитие Сибири и Дальнего Востока при условии, однако, что они будут специализироваться на экспорте не только сырья, но и индустриальной продукции.

  Поэтому здесь остаётся в силе положение Стратегии развития внешнеэкономических связей России со странами АТЭС (утверждённой Президентом России В. В. Путиным), требующее поднятия планки сотрудничества с ними до европейского уровня. Сюда же планируется на перспективу ориентировать в порядке нашей собственной диверсификации торговли до 30% российского энергоэкспорта.

  Всё более насущными становятся также подведение адекватной экономической базы под ШОС, заключение Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве со странами АСЕАН как аналога европейского СПС, организация массового транзита грузов по Транссибирской магистрали, что в наиболее полной форме позволило бы конструктивно использовать уникальное евроазиатское положение нашей страны.
- *на направлении СНГ* тем, что экономически постсоветское пространство продолжает дробиться и переходить под враждебный нам контроль, хотя современная возрождающаяся Россия уже вполне может стать, в отличие от анемии 1990-х годов, гравитационным центром хозяйственной реинтеграции заинтересованных стран СНГ. Эти рынки, богатые сырьём, продовольствием и дешёвой рабочей силой, привыкшие к нашей технике и менеджменту и сохраняющие остаточные кооперационные связи с Россией, ни в коем случае нельзя безропотно отдавать нашим конкурентам или умалять на них присутствие нашей страны.

  К сожалению, современные интеграционные процессы в СНГ идут пока достаточно бюрократически и формально, прокламируются сверху без нужного взаимодействия на производственном уровне, чем лишь повторяют опыт

«верхушечного» СЭВ, чуждый нынешней рыночной экономике. Поэтому, как представляется, хозяйственная реинтеграция СНГ в современных условиях должна начинаться не с вороха неисполняемых договоров, а с развития межфирменной производственной кооперации среди предприятий заинтересованных стран, активного участия российских инвесторов в местных схемах приватизации, переплетения активов и капиталов бизнеса стран СНГ. Здесь есть место и ныне обратимому рублю как валюте расчёта и резерва. Сама же достигнутая динамика реинтеграции нуждается в оперативном оформлении через правомочные наднациональные институты, обеспечивающие мониторинг и исполнение достигнутых договорённостей.

При наличии продуманной и долгосрочной политики России в отношении ближнего зарубежья оно вполне может быть сохранено как хозяйственная периферия, тяготеющая к России.

- *североамериканское направление* является ныне сосредоточением самых передовых технологий, отсутствующих в Европе и в Азии, однако оно пока однобоко используется нами в основном для импорта дешёвого продовольствия. Между тем, при всех политических сложностях, здесь доказана возможность «десантирования» отечественных компаний во внутрь рынка США (металлургия, нефтепродукты, услуги), приветствовался бы вывод на американский спрос российского СПГ, перспективны кооперация в авиакосмической, автомобильной, атомной промышленности, сельхозмашиностроении, рыболовстве, развитии северных регионов России и Канады, а также научно-техническое сотрудничество.

  Конструктивным для преодоления скопившихся здесь торгово-политических проблем стало бы присоединение России к ВТО и развитие масштабного межрегионального сотрудничества между российским Дальним Востоком и Тихоокеанским побережьем США и Канады.
- *рынки развивающихся стран* могут быть полезными для российского бизнеса наличием дефицитного сырья, дешёвой рабочей силы, сохранившимся спросом на товары средней технологичности, востребованностью услуг капитального строительства и геологоразведки. Отдельные, продвинутые развивающиеся страны становятся также источниками новых технологий, программного продукта, предъявляют спрос на российскую спецтехнику. К сожалению, за исключением ограниченного числа государств (Индия, Пакистан, Иран, Малайзия, Египет), внешнеэкономические акции России на этом направлении в последние годы сводились во многом к списанию долгов под диктовку МВФ без какой-либо встречной материальной или торгово-политической компенсации.

Для изменения сложившегося положения необходим возврат России на рынки капитального строительства этих стран, поощрение инвестиций в их экономику российских компаний (с целью как обеспечения сырьём, так и маркетинга), тщательный учёт тенденций их спроса на спецтехнику (на смену обновления авиации в следующие 10 лет тут намечается модернизация ВМС и систем связи). Полез-

ным было бы, наряду с режимами ВТО, восстановление и развитие здесь сети торговых договоров и соглашений (в т.ч. с такими влиятельными группировками, как МЕРКОСЮР), обусловленная встречными уступками дифференциация системы тарифных преференций для этих стран, предоставляемых Россией. Учитывая обезличку наших средств в рамках международных программ помощи, желательна их переориентация и концентрация лишь на избранных странах по двусторонним каналам. Существенным, но пока неиспользованным резервом российского влияния в этих государствах остаётся использование для продвижения экономических и иных интересов России контингента бывших студентов и аспирантов, получивших образование в нашей стране, многие из которых уже выросли до влиятельных позиций во власти, армии и бизнесе своих государств.

Вместе с тем на всех указанных направлениях предлагаемая «реглобализция» интересов и намерений России потребует:

- восстановления системы государственного поощрения и обеспечения участия российских компаний в капитальном строительстве и инвестициях за рубежом (сейчас это происходит на их собственный страх и риск или за счёт заимствований на западных денежных рынках);
- учитывая заморское расположение партнёров — восстановления собственного торгового флота России, в т.ч. за счёт судов для перевозки генеральных и контейнерных грузов;
- активизации участия России в региональных банках развития этих стран, финансирующих проекты капитального строительства;
- страхования инвестиций российских компаний в этих странах от коммерческих и политических рисков, в т.ч. через участие России в МИГА (страховом агентстве МБРР); активизации привлечения на объекты, имеющие интерес для России, кредитов из МБРР и МФК, где нами уже оплачены немалые членские квоты;
- усиления экономической работы в российском дипаппарате в иностранных государствах, коренной реорганизации деятельности торгпредств, ориентированной на помощь отечественному бизнесу, в т.ч. частному, или же их слияния с экономическими службами посольств России.

4. Присоединение к ВТО обусловливает для экономики стран-членов последствия по трём основным направлениям:

- изменение правового поля за счет адаптации их делового законодательства к нормам и правилам ВТО;
- расширение возможностей для экспорта товаров и услуг;
- дозированное открытие внутреннего рынка для иностранной конкуренции.

В случае с Россией первый фактор начнёт действовать немедленно, второй — отложенно и третий — по истечении переходного периода.

Адаптация российского делового законодательства к нормам и правилам ВТО положительно скажется на предпринимательском климате в стране. Будет во многом преодолена его некомплексность, нестабильность, недостаток правовых актов прямого действия. Особенно это относится к законодательству в сфере услуг,

где оно в ряде секторов отсутствует вовсе, охране интеллектуальной собственности, стандартизации и сертификации, государственной помощи экспорту и развитию, режиму иноинвестиций. Однако членство в ВТО само по себе не устранит прорех в нашем правоприменении. Недостаточно квалифицированно идёт и сам процесс адаптации.

Влияние ВТО на экспорт страны будет по началу нейтральным, ибо под льготы ВТО попадает прежде всего промышленный экспорт, которого у нас немного. Кроме того, мы уже имеем косвенный доступ к этим льготам через принцип наибольшего благоприятствования в наших двусторонних торговых договорах со странами — членами ВТО. Вместе с тем:

- пошлины на наш экспорт будут твёрдо зафиксированы без права партнёров на их одностороннее изменение;
- станет возможным пересмотр ряда дискриминационных ограничений на наш экспорт;
- мы сможем получать уже не косвенные торгово-политические выгоды от компромиссов в ВТО других стран, а непосредственно отстаивать свои интересы при принятии решений в сфере международной торговли;
- будет легимитизирована наша система субсидирования агросектора и экспорта.

Поэтому присоединение к ВТО на этом направлении можно рассматривать как инвестицию в будущее, под ожидаемую индустриализацию отечественного экспорта.

Наибольшую полемику в стране вызывает открытие, через ВТО, нашего внутреннего рынка для импортной конкуренции. Однако, по совпадающим оценкам аналитиков различной идейной ориентации, включая экспертов РАН, ВТО может скорректировать темп нашего экономического роста всего на +\- 1 процентный пункт и объем занятости — на +\- 1,5 п.п. Это объясняется громадными размерами и инерционностью народного хозяйства страны, дальними «плечами» транспортировки импортных грузов, скрадывающих их возможные ценовые преимущества. Половина наших регионов почти не участвует во внешнеэкономической деятельности. Большинству населения недоступны западные модели потребления, воплощенные в импорте.

Главное же, в экономике страны ныне действуют силы, гораздо более мощные, чем обязательства перед ВТО. Это:

- масштабные «серый» и челночный импорт, подрывающий легкую промышленность;
- динамика курса рубля, к которой эластичен импорт;
- несовершенство правил конкуренции и банкротства предприятий;
- постепенная переориентация нашего бизнеса на отечественный рынок.

Тем не менее от ВТО можно ждать проблем в нашем авиастроении, автостроении, станкостроении, сельхозмашиностроении, электронике, пищевой, вкусовой, мебельной, микробиологической, текстильной, химической промышленности, агробизнесе, сферах финансовых и деловых услуг. Под наибольший риск

попадают моноотраслевые градообразующие предприятия, которых у нас около одной тысячи.

В целом же вступление в ВТО не несёт с собой каких-либо фатальных последствий для экономики России. От него в чём-то даже выгадает российский потребитель, особенно в сфере услуг, где он является заложником наших провайдеров. Правда, возможное снижение цен импорта до него вряд ли дойдёт, ибо при нашей модели конкуренции, его, скорее всего, присвоит себе опт.

Но к членству в ВТО нужна самая серьёзная подготовка. Государство должно создать для этого эффективную систему поддержки нашего промышленного экспорта (которой пока нет). Корпоративный сектор — пройти через процессы концентрации, создания зарубежных сетей маркетинга, упрочения своей финансовой базы. Понадобится и массовая переподготовка менеджеров наших компаний, оперирующих во внешней торговле (и инвестициях), к работе в условиях ВТО.

5. К сожалению, несмотря на накопленный солидный опыт законотворческой деятельности, правовое поле России в деловой сфере остаётся пока нестабильным (при частой смене нормативных режимов, особенно налоговых и таможенных), дефицитным по законам прямого действия (в большинстве случаев они обрастают ведомственными подзаконными актами, в т.ч. искажающими их толкование), а кое-где всё ещё мозаичным, особенно в сфере услуг. Нередки случаи законотворчества без оглядки на международные договоры и обязательства страны (условия приватизации, оборот алкогольной продукции, транспортные тарифы и т.д.). Активно начатая в 2002 г. адаптация отечественного законодательства к нормам и правилам ВТО затем либо затормозилась (госпомощь предприятиям, интеллектуальная собственность), либо пошла в самодеятельном, искажённом направлении (стандартизация и сертификация).

В части правоприменения страна до сих пор не изжила «серый импорт», опрокидывающий её таможенное регулирование ввоза потребительских товаров, контрабанду сырья (особенно леса) за рубеж, бегство капиталов и сохранения всего лишь административной ответственности за контрафакт.

Поэтому в самой ближайшей перспективе России нужно полностью завершить адаптацию своего законодательства, особенно в части сферы услуг, субсидирования, таможенного дела и охраны интеллектуальной собственности, к нормам и правилам ВТО, не ломая и не искажая их также и в последующем законодательстве.

6. Настоятельно необходимо смещение обложения с природных ресурсов на труд, равно как и прекращение произвольной практики сверхнормативных задержек и неполноты возмещения НДС при экспорте. Изымая из экспортных товаров ренту в добывающей промышленности, государство не должно забывать и о заключённой в них же лесной, земельной и водной ренте.

7. Жизнь показала неэффективность заманивания в Россию любой ценой иностранного капитала при игнорировании интересов отечественных инвесторов. Очевидно, что иностранные инвестиции должны быть подчинены всё той же промышленной политике страны, привлекаться лишь в те сферы, где национальный

инвестор оказывается неспособным справиться с имеющимся объёмом задач, и иметь ограничения в сфере приватизации. Магистральный же путь к росту экономики России лежит через создание в ней благоприятного климата для отечественного инвестора, что поможет ему к тому же быть добросовестным и не уводить капитал за границу.

8. Существенное значение для динамики и структуры внешнеэкономических потоков играет курс рубля. Прокламируемый Минфином и ЦБ тезис, что на стране благотворно сказывается его укрепление, является недостаточно компетентным и однобоким. При современной энергетической монокультуре российского экспорта (и мировых ценах на топливо) он практически неэластичен к колебаниям этого курса; экспортёрам же готовых изделий пора конкурировать на мировом рынке уже не только ценой, но и качеством своих товаров, что является определяющим в современной конкуренции.

Одновременно, снижение курса рубля усугубляет недооценку капитализации российских активов, в том числе при их приватизации, удорожает импорт машин, оборудования и комплектации и отечественные кредиты под него, поощряет использование иностранной валюты как масштаба цен во внутреннем экономическом обороте и затрудняет её вытеснение из обращения. Наконец, занижение курса рубля обесценивает другие меры импортного регулирования и ведёт к неизбирательному, а не к разумному протекционизму.

Соответственно, курсовая политика государства должна быть не однонаправленной, а гибкой и взвешенной с использованием курсовой динамики рубля в обоих направлениях её изменений в зависимости от баланса обстоятельств.

Многое для повышения эффективности внешнеэкономических связей страны может дать и правильно применяемая политика конкуренции. Очевидно, она не может быть одинаковой для внутрихозяйственных операций и при экспорте, должна разрешать и поощрять объединение усилий российских экспортёров для борьбы на внешних рынках (где они сталкиваются пока с единично более мощными соперниками) в самых разных формах (слияния, поглощения, холдинги, консорциумы и др.) вплоть до экспортных картелей, которые в определённых формах разрешены международным правом. Учитывая, что наиболее распространённой формой объединения таких усилий ныне является холдинг, необходимо завершить принятие Федеральным собранием законодательства о холдингах с учётом специфики экспортной деятельности предприятий.

9. В ходе реформ была необоснованно разрушена государственная система внешнеэкономической (коммерческой) информации, в результате чего молодой российский бизнес вынужден выходить на внешние рынки путём проб и ошибок. В частности, это касается достоверной информации по ценам, отсутствие которой выступает основной причиной по крайней мере $^{1}/_{3}$ антидемпинговых преследований российских экспортёров. Такую систему информации (функционирующую в большинстве торговых держав) необходимо воссоздать, например, на базе Всероссийского научно-исследовательского конъюнктурного института.

10. Потребность в кадровом обеспечении предприятий, в массовом порядке выходящих на внешние рынки, коммерсантами-международниками породила размножение этой специальности в программах слишком большого количества непрофильных вузов, тем самым снизив качество внешнеэкономического образования. Поэтому необходима гораздо более строгая и профессиональная государственная аттестация вузов на право выдачи дипломов государственного образца по данной специальности.

Быстрый рост спроса на ресурсы со стороны внутреннего рынка, обозначившиеся пределы дальнейшего наращивания энергоэкспорта и отрицательное влияние этой монокультуры на региональное развитие страны вполне оправдывают возможное сокращение завышенной экспортной квоты в российском ВВП, по аналогии с другими странами сходных размеров, до 18—20% против нынешних 20—33%. Очевидно, что далее критерием развития российского экспорта должно стать уже не просто наращивание его физического объёма, а повышение стоимости единицы экспорта, что (кроме исключения с энергоносителями) может быть достигнуто только на путях его индустриализации и коренной смены и диверсификации товарного состава.

В случае создания эффективной государственной системы поддержки промышленного экспорта такой процесс диверсификации (с выходом на рубеж доли готовых изделий и услуг в его объёме в 50—55%) может занять, ориентировочно, 12—15 лет.

На этой новой основе российский экспорт в 20-е годы XXI века может возобновить свой опережающий рост по сравнению с внутренним производством, доведя долю России в мировом экспорте до адекватной её политической роли в мире величины в 5—7%.

На перспективу вовсе не обязательно поддерживать и сверхвысокие активы в торговом балансе страны, коль скоро все эти профициты всё равно омертвляются в зарубежных банках. В числе прочего, актив торгового баланса означает, что страна отдала мировому рынку больше ресурсов и труда, чем получила взамен, и потому золотовалютные резервы, создаваемые такими активами, необходимы и эффективны лишь до рубежа годового объема импорта.

4. Развитие экономической системы

Устойчивость негативных характеристик экономического роста, развивающихся и в «постдефолтовый» период определяется не только ошибками и просчетами проводимой экономической политики. Их причины находятся на системном уровне и потому для своего устранения требуют модернизации основ сложившейся экономической системы, ее глубоких институциональных изменений.

4.1. Укрепление прав собственности

После многолетнего опыта приватизации в России можно констатировать, что задача создания эффективного частного собственника как доминирующей фигуры экономики страны не была решена. Мелкий и средний бизнес не получил ни прочной правовой, ни экономической основы для цивилизованного конкурентного развития. Крупные производства и сегменты экономики (особенно сырьевые) в результате приватизации снизили эффективность своей деятельности, оказавшись в монопольном положении на рынках сбыта своей продукции.

Как результат, в полном соответствии с экономической теорией и мировым опытом, началось обвальное понижение расходов на развитие инновационной составляющей национальной экономики России.

Тем не менее процесс массовой деприватизации невозможен. Любая попытка её осуществления приведет к хаосу и еще большим злоупотреблениям со стороны коррумпированных чиновников. Кроме того, без идеальной правовой базы (создать которую в рамках действующей законодательной системы абсолютно нереально) итоги деприватизации будут выглядеть не менее сомнительными, чем юридическое основание нынешних отношений собственности.

Таким образом, российское общество и его властные структуры оказались перед сложнейшей дилеммой: приватизация, проведенная по принятой в стране схеме, стала тормозом экономического развития, но возврат в исходную точку с целью использования более эффективных приватизационных моделей является утопией.

Выход из этого тупика лежит в выработке целенаправленной политики, суть которой можно сформулировать достаточно афористично: трансформировать, не разрушая.

Трансформация отношений собственности должна преследовать цель постепенного (но не размытого во времени) нахождения консенсуса между обществом (государством), собственником и менеджментом.

Реализация этой цели предполагает скоординированное развязывание шести проблемных узлов.

1. Независимо от первоначальной приватизационной оценки должна быть проведена единовременная инвентаризация имущества всех хозяйствующих субъектов (переоценка основных производственных фондов) по фактической рыночной цене, т.е. по цене воспроизводства этих производственных фондов за вычетом накопленной амортизации. Государство не должно интересоваться, по какой цене и схеме была осуществлена приватизация. Его также не должно интересовать, сколько раз и по каким ценам приватизированное имущество переходило из рук в руки. В этом и состоит содержательный смысл тезиса об отказе от пересмотра итогов приватизации.

Однако общество в лице государства не только имеет право, но и обязано знать реальную стоимость производственного потенциала хозяйственных объектов независимо от формы собственности. Именно с этой целью и должна быть осуществлена инвентаризация имущества участников экономического процесса.

Исходя из итогов инвентаризации производственных фондов и расчетов предельной (минимальной) нормы эффективности капитала в реальном секторе экономики (методики расчета этого показателя давно разработаны мировой и российской наукой и широко используются в практике высокоразвитых стран), государство законодательно вводит налог на имущество. Этот налог имеет существенно иной экономический смысл, чем налог на прибыль или налог на добавленную стоимость (НДС). Два последних лояльны к собственникам, эксплуатирующим с низкой эффективностью принадлежащие им производственные ресурсы. Налог на производственные фонды и иные хозяйственные ресурсы ставит границу минимально допустимой эффективности использования приватизированного имущества. Тот, кто не в состоянии заплатить налог на имущество, попадает в разряд неэффективных собственников и объективно становится банкротом. Таким образом, механизм банкротства и смены собственника приобретает четкую и прочную экономическую базу.

2. Государство должно четко подтвердить, что объектом приватизации до настоящего времени было производственное оборудование, основной и оборотный капитал предприятий (независимо от его стоимостной оценки, принятой в момент приватизации). Ни в каких законодательных актах, президентских указах или подзаконных актах никогда не шла речь о приватизации недр, запасов полезных ископаемых и иных природных богатств. Констатация этого факта имеет особое значение в отраслях добывающей промышленности. Она должна послужить юридической основой для изменения схемы распределения доходов в этих отраслях без изменения прав собственности (то есть без деприватизации). Обществу — недра, разработчикам — горнодобывающее и горнообрабатывающее оборудование. Экономические отношения между собственником недр и собственни-

ком оборудования (капитала) строятся на основе концессионных соглашений. Эти соглашения должны предусматривать обеспечение в добывающих отраслях нормальной прибыли на капитал, то есть прибыли, рассчитываемой по норме, аналогичной с обрабатывающими отраслями, и изъятие природной ренты в бюджет различных уровней.

3. В законодательную базу Российской Федерации должно быть введено в явном виде понятие «обремененной собственности». Это понятие давно и широко используется во всех развитых странах при регулировании взаимоотношений частного собственника и общества. Основанием применения нормы обремененности является признание того, что собственность дает частному лицу не только права, но и ответственность, обязывает так использовать свою собственность, чтобы не ущемлять права и свободы других собственников и просто граждан. Обременения могут быть самого разного характера и должны быть известны собственнику до приобретения объекта. Назовем лишь некоторые виды обременений:

- историко-архитектурного и эстетического характера (сохранность памятников истории и культуры, природного ландшафта и т.п.);
- экологического характера (обеспечение своих работников медицинской помощью, жильем, развитой социальной инфраструктурой и т.п.);
- экономического характера (гарантированная и бесперебойная выплата достойной заработной платы, выплаты в пенсионные фонды в строго установленных размерах, полная материальная и уголовная ответственность за качество выпускаемой предприятием продукции и т.п.).

Условия обременения в зависимости от их значимости должны фиксироваться в федеральном и местном законодательствах, а в ряде случаев — на локальном уровне — определяться гражданами путем референдумов, проводимых среди заинтересованных лиц (например, строительство бензоколонки в жилом массиве или застройка детских и спортивных площадок). Несоблюдение условий обремененности должно автоматически приводить к действию установленных законом санкций, вплоть до лишения прав собственности.

4. Необходимо законодательно решить проблему интеллектуальной собственности, которая в современном российском праве присутствует в самом зачаточном состоянии. Это приводит к серьезным искажениям экономической оценки капиталов компаний, занимающихся разработкой и выпуском высокотехнологичной, наукоемкой продукции. Кроме того, оказываются размытыми юридические основы создания механизмов приватизации «интеллектуального капитала». В сфере высоких технологий, по сути дела, складывается ситуация, аналогичная той, что мы имеем в добывающей промышленности по поводу природной ренты. При приватизации материально-технической базы НИОКР, походя, происходит и приватизация интеллектуальной ренты. Это, в конечном счете, лишает всякой объективной правовой основы процессы финансирования и самофинансирования фундаментальной и прикладной науки, а также подготовки научных кадров.

5. Признание незыблемости прав частной собственности должно быть распространено и на личные сбережения граждан. В противном случае приватизация в России теряет свою легитимность. В дореформенный период единственной допускаемой советской властью формой частной собственности являлись личные сбережения населения. В последние десять-двенадцать лет была осуществлена гигантская по масштабам экономическая, социальная и идеологическая переориентация общества в области отношений собственности. В основу новых социально-экономических отношений заложен институт частной собственности. Общественное осознание этого факта естественно рождает вопрос: может ли принцип незыблемости частной собственности носить избирательный характер и иметь прочную правовую основу, если вновь возникшая частная собственность приобреталась одновременно с экспроприацией частной собственности, находящейся в распоряжении миллионов граждан России?

Конфискация личных сбережений населения проводилась с ведома и под эгидой правительства, осуществлявшего рыночные реформы и массовую приватизацию. В 1992—1995 гг. политика либерализации цен и искусственного сжатия денежной массы привела к галопирующей инфляции и повышенному спросу на деньги, что вызвало неконтролируемый рост рыночных процентных ставок. В то же время государство заморозило проценты по вкладам «до востребования» и срочным вкладам населения на уровне дореформенных 2—3% годовых. Государство индексировало денежные сбережения населения *только для себя* путем резкого увеличения ставок по кредитам, выдаваемым из средств вкладчиков. Сами же вклады граждан фиксировались на их счетах фактически по номиналу. Если государство не признает этот передел собственности незаконным, то тем самым своими руками заложит возможность для новых переделов в будущем.

Существует целый комплекс неинфляционных схем восстановления изъятой собственности граждан. В основе этих схем лежит принцип: индексация вкладов по их реальной стоимости не влечет за собой обязательств по немедленному погашению их в денежной форме. Условия реализации индексированных вкладов могут быть специально оговорены и юридически зафиксированы. Могут быть предложены варианты перевода вкладов в государственные ценные бумаги, приобретение земельных наделов, недвижимости, страховых полисов и т.д.

6. Необходимо решить проблему репатриации капиталов, покинувших Россию в годы реформ.

Практика показывает, что насильственные методы возврата капитала неэффективны. В то же время имеется целый ряд прецедентов, когда под вывеской иностранных фирм эмигрировавший российский капитал инвестируется в экономику России. Этот феномен в значительной мере объясняется тем, что Запад испытывает определенный избыток инвестиционных ресурсов и жестко ограничивает приток российских «беглых» капиталов в реальный сектор своей экономики.

Такая ситуация наводит на мысль о целесообразности создания Российского зарубежного инвестиционного консорциума, который под гарантию первокласс-

ных западных банков и на условиях анонимности мог бы предложить владельцам вывезенных капиталов размещать их в трастовое управление консорциума с последующим инвестированием в российскую экономику. Естественно, что размещенные таким образом денежные ресурсы следовало бы полностью освободить от юридических санкций со стороны российских правоохранительных органов, а их владельцам дать возможность сохранить полную свободу в использовании начисленных процентов.

Предложенная форма добровольной репатриации капиталов представляется наиболее цивилизованной. Кроме того, она позволит сконцентрировать распыленные потенциальные ресурсы на крупных высокоэффективных проектах. Привлекательность таких вложений может в ряде случаев подкрепляться государственными гарантиями.

4.2. Преодоление монополизма

Формальное разгосударствление и либерализация российской экономики были предприняты без серьезной трансформации экономических основ монопольных структур, когда имела место внешняя искусственная трансформация бывших отраслевых министерств в концерны и холдинги, без учета положительного зарубежного опыта. Приватизация не привела к коренному изменению мотивации хозяйственной деятельности и поведенческой стратегии хозяйствующих субъектов на рынке.

В ходе формирования антимонопольного законодательства не было учтено, что оно создавалось в условиях существования сильных монополий и лишь формирующихся рыночных отношений. Резкий курс на демонополизацию экономики и одновременное игнорирование процессов стимулирования конкуренции способствовали реставрации монополизма в новых формах и с новыми возможностями.

Таким образом, особенность российского монополизма состоит в том, что по своему генезису он кардинально отличается от монопольных отношений, естественным образом вырастивших из концентрации и централизации капитала в процессе конкурентной борьбы. Отечественные монополии появились не как рыночный феномен, а как «искусственные», преимущественно административные структуры.

В то же время, несмотря на издержки реформ 1990-х годов, необходимо отметить, что с 1996—1998 гг. в России начинается начальный период крупнокорпоративного движения, намечается инициативный рост крупных российских финансово-промышленных групп и корпораций, все четче прослеживается тенденция создания монополий рыночного типа. Появляются высококонцентрированные производства, крупные и крупнейшие хозяйственные единицы, происходит концентрация и централизации российских капиталов, развитие процессов

диверсификации бизнеса, его выхода за национальные границы, формируются транснациональные корпорации российского происхождения.

В качестве положительного момента также необходимо отметить, что список крупных и крупнейших компаний России начинают пополнять и «несырьевые» производства (машиностроение, металлургия, пищевой сектор, сфера коммуникаций). В России формируются крупные промышленные предприятия, которые могут самостоятельно или при незначительной поддержке государства проводить целенаправленную политику снижения издержек производства и повышения конкурентоспособности своих товаров, опираясь на собственные финансовые ресурсы, способны самостоятельно выступать на внутреннем и внешних рынках, гибко реагируя на изменяющиеся запросы потребителей. К числу таких производственных единиц можно отнести прежде всего металлургические комбинаты, крупные предприятия в автомобилестроении, авиастроении и некоторых других отраслях российской экономики.

В 2005—2006 гг. перечень отечественных ТНК (с определенной долей условности в отношении западных аналогов) также стал пополняться уже не только за счет нефтяной промышленности и металлургии, но и других отраслей (например, высокотехнологичная фирма «Ситроникс», Группа «Евроцемент», производитель минеральных удобрений «Акрон», производитель алкогольной продукции «S.P.I. Group» («Союзплодимпорт») и др.).

Таким образом, рост корпоративного сектора в России позволяет сделать вывод о продолжающейся монополизации российской экономики. В то же время образование финансово-промышленных групп и ТНК российского происхождения «нового» типа, несмотря на их тенденцию к определенной монополизации рынка, не могут рассматриваться однозначно как негативный фактор российской экономики. Речь идет о создании легальных мощных хозяйствующих структур, способных решать крупные задачи национальной экономики. Включение в состав ФПГ наряду с промышленными предприятиями торговых домов, транспортных организаций, банков, страховых компаний, научно-исследовательских подразделений, консалтинговых фирм и других учреждений свидетельствует о том, что финансово-промышленные группы не укладываются в рамки типичного отраслевого министерства. Такого рода монополии, в отличие от исторически сложившихся искусственных форм, имеют уже экономическую природу.

В связи с этим, учитывая историческую склонность российской экономики к крупным формам хозяйствования и высокому уровню концентрации производства, недопустима полная демонополизация экономического устройства страны. Россия не сможет стать конкурентоспособным субъектом глобальной экономики без быстрого роста своего корпоративного сектора.

Открытие отечественной экономики, ее вступление в мировое хозяйство на правах равного и сильного партнера не могут идти при игнорировании общемировых тенденций глобализации и повышения взаимозависимости хозяйствующих субъектов. Интеграционные процессы в России в связи с этим вполне увязаны в мировые процессы слияний и поглощений, ведущие в целом к

повышению концентрации на значимых, традиционных или быстрорастущих рынках.

Таким образом, выстраивая систему антимонопольного регулирования, необходимо в первую очередь ориентироваться не на количественный аспект монополизма, его масштабы, а на качественную характеристику той или иной монопольной практики. Иными словами, сам по себе монополизм (когда он складывается по естественным экономическим законам, когда российские корпорации стремятся выйти на международный рынок, когда появляются предпосылки для создания ТНК российского происхождения) не представляет угрозы российской экономике, национальной и экономической безопасности страны. С другой стороны, монополизм как проявление властных полномочий не только ведет к образованию монополий, но и, гипертрофируясь, порождает другие отрицательные явления.

Специфика современного этапа российской экономики выражается в том, что монополизм не всегда проявляется в виде экономических монополий, но и существует скрыто, в виде различных форм административного монополизма. Концентрация экономической, административной и законодательной власти в руках узких социальных групп не только укоренилась в системе неформальных связей, но и закрепляется институционально. Противостояние прежних (характерных для советской системы) новых форм проявления монополизма, их противоречивые слияния, криминализация хозяйственных отношений гипертрофируют отечественный монополизм и на этапе реформирования обостряют противоречия в системе производственных отношений.

В основе российского антимонопольного регулирования должно лежать четкое понимание сути этих отрицательных монопольных практик, гипертрофированных монополистических форм и квзиинтитутов. Рассмотрим отрицательные моменты, связанные с монополистическими отношениями в России.

Во-первых, формирование российских монополий с помощью государственных органов и при их активной поддержке способствует сращиванию государственного и монополистического капитала, возникает «государственно-монополистическая экономика».

Само по себе участие и поддержка государством крупных корпораций не является негативной тенденцией. Усиление государственного присутствия в экономике, безусловно, поможет исправить многие негативные последствия политики первого десятилетия реформ, в том числе утрату былого лидерства во многих областях. Так, в ближайшие годы планируется создать в важных для государства отраслях 30—40 крупных холдингов с долей государства не менее 50%.

Но вместе с тем российский рынок фактически выводится из-под необходимого воздействия конкуренции, а инерция монополизма во всех его проявлениях грозит стать неуправляемой. Кроме того, участились случаи появления крупных, как правило, интегрированных корпоративных структур, ведущих свою хозяйственную деятельность при органах исполнительной власти, а зачастую

наделенных функциями органов государственной власти. Такие коммерческие организации наделяются эксклюзивными правами по производству, распределению определенного товара (работы, услуги) и/или доступа к ограниченному ресурсу. Подобная деятельность при всесторонней поддержке органа исполнительной власти однозначно расценивается как ограничивающая конкуренцию на товарных рынках.

Во-вторых, учитывая особенности взаимоотношений власти и бизнеса в России, а также глубокую коррумпированность экономики, ее криминализацию, можно говорить о рождении нового типа экономических отношений, где монополистические «сверхдоходы», доминирующая часть которых связана с сырьевой рентой, являются главным мотивом и стимулом деятельности хозяйствующих субъектов. Эта сырьевая, или нефтяная рента в социальном плане порождает своеобразную экономико-политическую элиту — «коллективно-сырьевого рантье».

«Рентно-сырьевая экономика» объективно воспроизводит деформированную структуру распределения доходов, препятствует развитию инновационной экономики. Так, например, десятипроцентный рост рентно-сырьевой экономики означает рост доходов на те же десять процентов лишь у определенной части общества.

В-третьих, отличительной особенностью российского монополизма является появление и распространение таких монопольных практик, как криминально-террористические формы конкуренции, криминально монополистический диктат, рейдерство, силовые и мошеннические методы передела собственности и реализации прав собственности и др.

Значительная роль теневой экономики, обусловленная как ее масштабами, так и глобальным характером, приводит к тому, что вторая часть монопольных «сверхдоходов» носит теневой или прямо криминальный характер, реализуемый через механизмы трансфертных цен в крупнейших корпорациях, различные схемы уклонения от уплаты налогов, разнообразные способы легализации преступных доходов, все виды вывоза активов за рубеж.

Таким образом, экономика «сверхдоходов» позволяет стоящим за ней определенным элитарным и криминальным социальным группам нарушать любые нормы ведения бизнеса и дает возможность стремительно и агрессивно скупать целые отрасли промышленности и создавать финансово-промышленные империи.

Более того, если в случае «коллективно-сырьевого рантье» имеет место непропорциональное распределение доходов, обеспечивающее воспроизводство рентно-сырьевой экономики, то криминальная часть сверхдоходов к тому же направляется непосредственно на воспроизводство криминальной экономики и экономики террора.

Необходимо указать ряд негативных моментов, связанных с феноменом «монополистических сверхдоходов».

1. Макроуровень

Большая доля российских транснациональных корпораций, основой существования которых являются природные ресурсы страны с доминирующим или полным участием государства в капитале и управлении, в том числе естественные монополии, и одновременное отсутствие транснациональных банков российского происхождения могут привести к ситуации, когда национальная банковская система не сможет обеспечивать в полной мере потребности российских транснациональных корпораций в достаточных финансовых ресурсах.

Диспропорция между производственным и финансовым секторами экономики способствует росту общей задолженности России за счет внешней задолженности корпораций при сокращении государственного долга и одновременном увеличении Стабфонда и валютных резервов. Такая ситуация объективно содержит в себе возможность финансового кризиса. Диспропорция усугубляется постоянным оттоком национального капитала за рубеж. В рамках глобальной экономики финансирование проектов национальных предприятий невозможно без внешних заимствований. Однако в России рост корпоративного долга приобретает неконтролируемый характер и имеет тенденцию к увеличению по отношению к ВВП.

Таким образом, национальная экономика начинает все более зависеть от формирующихся монополий. Происходит своеобразный перенос центра влияния с уровня экономической дипломатии на уровень корпораций, которые в таких условиях способны оказывать непосредственное влияние на макроэкономику. Кроме того, в условиях открытой экономики, зависимости от мировой конъюнктуры, глобального и регионального спроса на российское сырье уязвимость российской экономики от внешних факторов прямо пропорциональна уровню монополизма.

2. Корпоративный уровень

Последствия существования монопольных сверхдоходов на корпоративном уровне сводятся к тому, что корпорации не заинтересованы в активной политике инвестирования. Происходит подавление мотивов и стимулов корпораций к технологическим инновациям, созданию более совершенной продукции, снижению себестоимости производства, что делает экономику чрезвычайно расточительной, развивающейся главным образом за счет привлечения дополнительных ресурсов, обрекают ее на низкую эффективность. Продукция отечественных товаропроизводителей становится неконкурентоспособной по сравнению с товарами западных фирм. В монополизированной экономике цены слабо реагируют на колебания потребностей и спроса, а монополии заглушают импульсы, которые идут от спроса к производству.

Таким образом, рассмотрев специфику российского монополизма на современном этапе развития экономических отношений, можно констатировать, что в

контексте баланса факторов, он оказывает скорее негативное воздействие на экономику страны. В стратегической перспективе монопольные отношения в части, касающейся экономики сверхдоходов, являются одним из главных факторов, препятствующих развитию инновационной экономики, ее способности быть конкурентоспособной в глобализирующемся мире.

В контексте вышесказанного следует отметить, что эти монопольные проявления не находят должного отражения в антимонопольном законодательстве и не выступают приоритетными направлениями в антимонопольной политике.

Несмотря на то, что формирование российского антимонопольного законодательства в целом завершено, его реализация идет скорее в русле оперативного реагирования на проблемы. Инструментарий российского антимонопольного регулирования базируется в основном на определении части товарного рынка, ведении реестра предприятий-монополистов хозяйствующих субъектов для определения монополизации рынка, равномерности присутствия на нем хозяйствующих субъектов. Таким образом, оно ориентировано скорее на количественную оценку монополизма и в определенной степени игнорирует вопросы качественной оценки тех или иных монопольных практик.

В основе антимонопольного законодательства должен быть принцип, в соответствии с которым признаком монополии признается не крупный размер компании сам по себе и даже не большая доля контролируемого ею рынка, а наличие у нее монополистических намерений и достаточной власти для их осуществления.

На сегодняшний день важен вопрос сопоставления и разграничения экономических выгод от крупного производства, эффективности и полезности крупных форм и тех угроз, которые связаны с проявлением негативных монопольных практик, с неэкономическими и нечестными методами ограничения конкуренции, методами монопольно-криминального диктата при решении вопросов о собственности и активах. Крен антимонопольного регулирования должен быть перемещен в область поощрения честной конкуренции и пресечения недобросовестных монопольных практик.

В этой связи, во-первых, необходима четкая систематизация и классификация монопольных практик (криминальная рента, сырьевая рента, рента естественных монополий, рента ТНК и т. д.).

Специфика монополизма состоит в том, что это всегда явление конкретного рынка, а не рынка вообще. Законодательство и антимонопольная политика должны учитывать эту специфику, а именно, быть дифференцированными.

Так, например крупные и крупнейшие фирмы, активно работающие на мировых рынках, не могут оцениваться под углом зрения тех критериев, которые действуют для отраслевых и продуктовых рынков. Если они успешно действуют в условиях международной конкуренции, то это непосредственно работает на конкурентоспособность национальной экономики и не должно подводить их под угрозу антимонопольных санкций.

Отдельного подхода требуют естественные монополии. При их реформировании важен вопрос сопоставления экономических выгод и угроз экономической и

национальной безопасности страны от их демонополизации и разгосударствления. Здесь необходим не административный, а экономический механизм по регулированию цен на продукцию такого рода предприятий-монополистов. Пока его нет, нецелесообразно ради самой идеи совершенной конкуренции разрушать производственный потенциал. Необходимо подчинить процессы разгосударствления, приватизации и антимонопольного регулирования естественных монополий достижению глобальных экономических и социальных целей — экономического роста страны, перехода на инновационный путь развития и повышения благосостояния населения.

Во-вторых, требуют законодательного закрепления механизмы получения сверхдоходов монополий. Необходим новый подход к антимонопольным расследованиям, выведение их на принципиально новый качественный уровень. Идентифицируя монопольный сверхдоход как таковой, можно будет применить соответствующие механизмы финансовых расследований. При этом в силу разнообразия противоправных монопольных практик, в том числе и прямо криминальных схем, на первый план в деятельности антимонопольных органов выходят вопросы взаимодействия.

Анализ российского антимонопольного законодательства показал, что сохраняется неудовлетворительное положение с взаимодействием антимонопольных органов с различными органами государственной власти и управления.

Так, в целях пресечения тех монопольных практик, которые связаны с криминальной компонентой, прежде всего необходимо тесное взаимодействие антимонопольных органов с правоохранительными структурами. Следует отметить, что статья 178 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность за установление монопольных ограничений конкуренции. Однако на практике статья «не работает», в том числе и по причине не налаженного взаимодействия.

Таким образом, принимая во внимание тот факт, что антимонопольное законодательство органически использует в своих целях юридические нормы различных отраслей права и служит созданию единого правового поля для совокупности общественных отношений по поводу монополистических ограничений, можно сделать вывод, что оно является по своей природе комплексным. Следовательно, и в системе антимонопольных расследований оно должно быть взаимоувязанным с системой таможенного, банковского, бюджетного, налогового и других видов законодательства.

Развитие монополизма в России до 2016 г. может проходить в рамках возможной реализации следующих сценариев.

1. «Инерционный» сценарий, в рамках которого сохранится высокая степень монополизации российской экономики. Наиболее яркой тенденцией станет продолжение и последующее укрупнение предприятий, рост корпоративного сектора, развитие ТНК российского происхождения по большей части в сфере ТЭК, будет продолжаться активная деятельность и рост монополий, как административного, так и экономического типа. Тенденция «инерционного развития» будет преобладать до 2009—2010 гг. В то же время структура монополизма несколько

изменится. Можно ожидать постепенного увеличения доли корпоративного сектора несырьевой направленности, появления все большего числа экономических рыночных монополий, в том числе ТНК.

2. После 2010 г., с наступлением периода относительной стабилизации политической обстановки в стране, возможна реализация сценария, при котором тенденция «инерционного развития» будет ограничена ростом среднего и малого бизнеса, более интенсивным развитием венчурного капитала. При этом будет продолжаться активное развитие корпоративного сектора, рост числа крупных форм хозяйствования с их постепенным выходом на международный рынок и последующей трансформацией в ТНК. Таким образом, деятельность крупных российских корпораций, в т.ч ФПГ и ТНК, представляющих Россию на внешних рынках, с одновременным развитием малого и среднего бизнеса будет способствовать созданию эффективной экономики.

Реализация этого сценария возможна при качественно новом подходе к антимонопольному регулированию, основанному на дифференцированном подходе к монопольным практикам и поддержке конкурентной среды. Такой подход предполагает формирование и развитие институтов антимонопольных расследований, их постоянного и законодательно закрепленного взаимодействия с контрольно-надзорными и правоохранительными институтами. Особую актуальность в этом случае представляют вопросы пресечения криминальных монопольных практик, когда появляется объективная необходимость встраивания антимонопольных органов в цепочку взаимодействия Росфинмониторинга с правоохранительными органами.

4.3. Противодействие теневой экономике

Теневые экономические отношения возникли ещё в советской плановой экономической системе. Однако в силу особенностей радикальной либерализации экономики, имевшей место модели приватизации собственности, при постоянном запаздывании формирования и развития соответствующих институтов масштабы теневой экономики, её глубина и укорененность приняли беспрецедентный характер в нашей стране.

Резкий переход к рыночным отношениям, усугубившийся ошибками проводимых реформ, породил институциональный вакуум, который способствовал выталкиванию предприятий государственного сектора и бизнеса «в тень», формированию агрессивного, враждебного предпринимательского климата, своего рода «экономику недоверия».

Сложился острый конфликт между темпами введения рынка и скоростью создания соответствующих экономических и правовых институтов, которые обусловливают объективную необходимость и возможность хозяйствования в правовых рамках, стимулируют соответствующие мотивации бизнеса, способствуют выявлению и пресечению теневых и противоправных форм экономической деятельности.

Вместе с тем, несмотря на негативное влияние теневой экономики на развитие экономических отношений, она представляла собой определенный ресурс, за счет которого формировался рынок, а разрастание ее масштабов было закономерной реакцией со стороны общества, позволившей ему выжить. Таким образом, первоначально теневая экономика имела противоречивое значение для формирующихся рыночных отношений в России, выступая и как своеобразный якорь для экономики, пребывающей в системном кризисе, и как системная угроза экономической безопасности, препятствующая и искажающая суть и характер рыночных реформ.

Однако в контексте новых реалий развития российских экономических отношений, продолжающегося уже девятый год экономического роста, а также на фоне современных процессов глобализации и уверенного вхождения России в эти процессы как полноправного субъекта международных отношений теневые экономические процессы перестали выполнять свои «компенсаторные» функции. Теневая экономика стала во все большей степени представлять собой одно из основных препятствий на пути к инновационной экономике.

Кроме того, учитывая все более определяющуюся ориентированность нашего государства на установление лидирующих позиций в мировом сообществе, теневая экономика на современном этапе однозначно должна рассматриваться как одна из самых серьезных угроз, подрывающих основы здорового экономического роста, устойчивого государственного бюджета, способствующих разрастанию коррупции и экономической преступности.

Теневая экономика, проникая во все сферы экономической деятельности, приобретает черты системной, многосторонней угрозы социально-экономическому развитию России. Масштабы теневой экономики по международным стандартам далеко вышли за пределы пороговых значений (10—12% для стандартной рыночной экономики), а криминальная нагрузка на экономику в виде показателей экономической преступности достигла степени критической криминализации. По различным данным, доля теневой экономики в ВВП составляет от 26 до 47%. Все это суммируется в форме экономического ущерба, выражающегося в консервации отсталости структуры экономики, низкой конкурентоспособности бизнеса, потерь государственного бюджета от налоговых правонарушений и прямой налоговой преступности, соответствующей репутации российского бизнеса и вытекающих отсюда последствияй для предпринимательского и инвестиционного климата.

Исходя из вышесказанного, необходимо акцентировать внимание на следующих важнейших тенденциях российской теневой экономики.

Во-первых, одной из главных особенностей современной теневой экономики на сегодняшний день является ее криминализация, засорение экономики совершенно новыми по содержанию и характеру видами преступности (экономическая преступность, организованная преступность, транснациональная преступность, преступность экономической направленности в составе организованной, нелегальная миграции, международный терроризм), резкое повышение доли эко-

номической преступности, возрастание влияния организованной преступности в общей структуре преступности. Практика демонстрирует динамизм и адаптивность схем и механизмов совершения экономических правонарушений, их диверсификацию по различным сферам экономической деятельности. Они и по элементам схемообразования, и по составу институтов и участников выходят за рамки национальных границ и превращаются по сути в транснациональные цепочки теневой и преступной деятельности.

В настоящее время теневая и криминальная экономика является составным элементом всей хозяйственной системы России и характеризуется такими чертами, как распространение скрытой занятости, уход от налогов, бегство капитала за рубеж, ведение «черной» бухгалтерии, челночная и бартерная торговля, коррупция и т.д. Наиболее криминогенными отраслями и сферами финансово-хозяйственной деятельности являются следующие: кредитно-финансовая, внешнеэкономическая, топливно-энергетическая, торгово-посредническая деятельность, строительство, торговля автомобилями, риэлтерская деятельность, оптово-розничная торговля, сфера реализации алкогольной продукции.

Во-вторых, среди факторов, которые благоприятствуют проникновению организованной преступности во все отрасли экономики, главным остается коррупция в государственных органах. Исследователи отмечают, «что коррупция ведет к расширению теневой экономики, увеличению ее объемов, вовлечению в нее все новых и новых трудовых ресурсов, капитала и интеллекта»[62].

Наиболее яркой тенденцией современной преступности стало стремление криминальных структур закрепиться в экономике, политике, в системе государственной власти и управления. Этому в значительной мере способствует отсутствие со стороны государства и всего общества эффективного контроля за происхождением и движением капиталов, финансовых и материальных ресурсов.

Коррупция является основным способом сокрытия фактов теневой экономической деятельности, обеспечения функционирования, в том числе и криминальной экономики. Между теневой экономикой и коррупцией наблюдается сложная взаимозависимость. С одной стороны, помощью широкомасштабного и всепроникающего подкупа теневые дельцы оказывают воздействие на государственных служащих с целью сокрытия доходов, полученных от незаконной деятельности. С другой стороны, часть доходов, полученных от теневой экономической деятельности, направляется на подкуп чиновников.

Коррупция возникает и разбухает на базе сформированной и развивающейся теневой экономики; в современных условиях как коррумпированная и криминализованная власть она становится творческой причиной теневой экономики.

Следует подчеркнуть, что экономические последствия коррупции гораздо шире и глубже, чем просто величина взяток — цена, которую платят частные лица или фирмы коррупционерам — чиновникам или политикам. Более того, реальные по-

[62] *Абдуллаева Т., Таксанов А.* Коррупция — паразит экономики // Общество и экономика. 2003. № 10. С. 199.

тери от коррупции значительно превышают те, которые удается исчислить на основании сравнительно небольшого числа выявленных коррупционных актов и доведенных до конца расследований.

В-третьих, в настоящее время наблюдается тенденция по включению российской экономической и организованной преступности в состав международной теневой экономики.

Глобализация теневых экономических отношений и транснационализация преступности ведут к тому, что российская теневая экономика и мир преступности все больше втягиваются в глобальную теневую экономику и международное криминальное сообщество. В этом смысле Россия становится полем действия международных криминальных сил, их взаимодействия с российским криминальным сообществом. Россия превращается также в транзит основных криминальных потоков, связанных с наркотрафиком, контрабандой, торговлей оружием, незаконной миграцией, тесно связанной с ней торговлей «живым товаром».

Расширение масштабов организованной преступности, на наш взгляд, обусловлено большой способностью к адаптации, а также тем фактом, что преступные организации, в отличие от государственных образований, не обязаны соблюдать предписания права. С этим тесно связано умелое использование различий в законах отдельных стран, дополнительные возможности появляются также вследствие использования этнических миграционных связей, которые в значительной степени затрудняют изучение преступных связей органами уголовного преследования и правосудия. Все это позволяет реализовать незаконные мероприятия, чтобы получить прибыли, намного превышающие ту прибыль, которую может дать законная финансовая или экономическая система.

В-четвертых, наиболее важной и тревожной тенденцией становится формирование криминального кругооборота капиталов, расширение количественных масштабов теневой экономики за счет ее способности к воспроизводству, проникновение криминальных структур в легальный бизнес, что в первую очередь связано с развитием и использованием многообразных форм и способов отмывания доходов, полученных преступным путем.

Денежные средства, полученные в различных сегментах теневой экономики, частично вкладываются в развитие нелегального бизнеса, частично легализуются для последующего использования в сфере легального производства и потребления. Также легализованные капиталы могут вторично, через различные неправительственные организации и фонды, вкладываться в криминальные виды бизнеса и международный терроризм.

Развитие и совершенствование форм и способов «отмывания» денежных средств, а также широкое их распространение являются одной из главных причин увеличения масштабов теневой экономики, ее проникновения во многие сферы экономической деятельности. Легализация преступных доходов обеспечивает воспроизводство криминальных капиталов, представляя собой «кровеносную» систему теневой экономики.

В-пятых, в результате обособления криминальной части теневой экономики, развития института легализации преступных доходов, сращивания организованной, экономической преступности и терроризма появился новый феномен — «экономика террора».

Многие террористические организации все активнее используют ресурсы теневой экономики, переходя на принципы экономического воспроизводства, самофинансирования и саморазвития.

Террористические организации легализуют доходы от криминальной деятельности и реинвестируют «отмытые» суммы в легальный бизнес и коррупцию, проникая в сферу легального бизнеса. Традиционная организованная преступность, сращиваясь с террористическими организациями, внедряется в партнерства с легальными предпринимателями, с сохранением скрытых ценностных и идеолого-политических ориентаций при ведении такого предпринимательства.

Анализ сущности и тенденций развития теневой экономики на современном этапе позволяет перейти к построению возможных сценариев ее дальнейшего развития. Специфика теневых экономических отношений такова, что при определении того, будут ли они развиваться в рамках «инерционного» или «оптимистического» сценариев, важен вопрос, выйдет ли теневая экономика из зоны критических значений для экономической безопасности страны (доля теневой экономики в ВВП, степень засоренности криминалом основных отраслей экономики).

В рамках «инерционного» сценария будут сохраняться все негативные тенденции развития теневого сектора, которые были обозначены выше. Теневая экономика будет оставаться на уровне критических пороговых значений (с небольшими колебаниями по отношению к ВВП) и будет способствовать сохранению большой части экономики за рамками правового поля (криминальной части теневой экономики). Также возможны колебания процентного отношения экономической преступности по отраслям и сферам деятельности.

В то же время объективные процессы развития экономических отношений в нашей стране приведут к увеличению числа легальных предприятий, как крупных форм корпоративного сектора, так и среднего и малого бизнеса. Наметится постепенное «оздоровление» предпринимательской среды, за счет увеличения количества организаций, желающих и работающих в рамках правового поля. Этот фактор будет в определенной степени сглаживать инерционные тенденции.

«Оптимистический» сценарий заключается в том, что будет происходить постепенное снижение теневой экономики до показателей, не представляющих угрозу экономической безопасности, а российская экономика войдет в правовое русло.

Однако реализация этого сценария будет в меньшей степени определяться закономерными процессами развития экономических отношений и во многом будет зависеть от проводимой в стране политики в области обеспечения экономической безопасности.

В этой связи отметим, что в России в основном сложились институты, направленные на противодействие теневой экономике и экономической преступности. Вместе с тем динамизм, гибкость и пластичность теневой экономики, механиз-

мов её функционирования определяют необходимость существенного их (институтов) обновления. По большому счету речь идет о серьезной трансформации всей системы обеспечения экономической безопасности.

Общей целью противодействия теневой экономике, по нашему мнению, должно стать ее сдерживание на оптимальном уровне, т.е. в границах пороговых значений экономической безопасности и в рамках правового поля.

При этом система мер противодействия теневой экономике должна быть дифференцирована: общественно опасные деяния должны быть искоренены, а общественно неопасные — по возможности легализованы.

В целях создания целостной эффективной системы противодействия теневой экономике, адекватной уровню угроз, исходящих от нее, рассмотрим необходимые, на наш взгляд, стратегические направления институциональных преобразований в контексте борьбы с теневой экономикой.

Во-первых, возникает необходимость разработки концептуального документа, в котором были бы отражены долговременные стратегические задачи и приоритеты в осуществлении политики экономической безопасности, определены основные направления деятельности всех структур по обеспечению национальных интересов в XXI веке. Сильные институты возможны только при создании системы права, адекватной сложившимся потребностям общества, общеобязательность которой гарантирована эффективной деятельностью государства по ее защите.

Важнейшим условием создания сильных институтов противодействия теневой экономике является стабильность и высокое качество законодательной базы. Ее частые изменения увеличивают расходы предпринимателей, уменьшают горизонты планирования и формируют негативное отношение к выполнению правовых предписаний. Также необходимо отметить, что важнейшим показателем силы формальных институтов является их совпадение с жизненными нормами и ценностями экономических агентов. В противном случае исполнение законов возможно только в принудительном порядке, что в большинстве случаев негативно отражается на состоянии экономики.

Во-вторых, необходимо развитие регулятивного воздействия государства на институциональную структуру общества, направленного на сокращение масштабов теневой экономики.

Уход в тень неразрывно связан для хозяйствующих субъектов со значительными операционными издержками легальной деятельности. Мерами по снижению таких издержек, которые могут быть предприняты государством, являются: создание стабильного и предсказуемого законодательства, снижение уровня макроэкономической нестабильности, уменьшение административных барьеров, создание эффективной системы налогообложения, совершенствование трудового законодательства, изменение неформальных институтов, «высветление» теневой экономики, увеличение легальной экономики. Особую актуальность представляют вопросы безопасности собственности и собственника, развития механизмов, обеспечивающих защиту и неприкосновенность частной собственности.

Регулятивный аспект деятельности государства по борьбе с легализацией преступных доходов, служащей основной причиной роста теневого сектора экономики и воспроизводства криминальной экономики, должен проявляться в создании заинтересованности граждан в легализации собственных доходов, формировании нормального предпринимательского климата, конкурентоспособности бизнеса в рамках правового поля. Принятие мер регулирования во многом будет способствовать противодействию движению средств, в отношении которых есть подозрения, что они предназначаются для террористических и криминальных целей, не ущемляя при этом свободу движения законного капитала.

В-третьих, необходим принципиально новый подход к деятельности правоохранительных органов.

Прежде всего, следует отметить, что в области противодействия современной теневой экономике роль их значительно повышается. В условиях значительного расширения криминальной составляющей «тени» именно правоохранительные органы призваны отслеживать и противодействовать фактам выхода экономики за рамки правового поля, обеспечивать качество экономики как правовой экономики.

Для того чтобы обеспечить действенный контроль за финансово-экономическими процессами в стране, прозрачность денежных и товарно-сырьевых потоков, необходимо формирование и развитие института финансово-экономических расследований как эффективной формы организации борьбы с существующими угрозами экономической безопасности и выявления потенциальных угроз, исходящих от теневой экономики.

Институт финансово-экономических расследований посредством комплексного производства финансового контроля, оперативно-служебной деятельности и финансового мониторинга позволит повысить эффективность обеспечения экономической безопасности.

В-четвертых, требуют совершенствования взаимодействие и координация деятельности субъектов противодействия теневой экономике.

В этих целях необходимо создание единого аналитического пространства в системе обеспечения экономической безопасности на основе развития институтов мониторинга и стратегического анализа. С помощью такой системы информация, полученная из самых различных источников, группируется в соответствии с характерными признаками, включающими как сведения о правонарушениях, так и данные о реакции со стороны различных слоев общества на предпринимаемые действия государства.

4.4. Улучшение инвестиционного климата

Несмотря на высокие темпы прироста инвестиций в основной капитал (10,5% в среднем за год за период 1999—2006 гг.), их абсолютный уровень ныне составляет не более половины дореформенного, причем, согласно прогнозу Минэкономразвития России, к 2010 г. сохранится не менее чем 30%-ное отставание. Такая инве-

стиционная ситуация не позволяет решить задачи радикального обновления технологической базы экономического роста: по мнению большинства экспертов, для этого необходимо минимум удвоение темпов, о которых идет речь.

Отсутствие же искомых темпов роста инвестиций вызвано не только и не столько дефицитом инвестиционного потенциала (собственного и зарубежного), сколько недостаточно благоприятным для инвесторов «климатом» — совокупностью экономических, правовых, организационных, политических и социальных условий, воздействующих на динамику и структуру инвестиций. Об этом, в частности, свидетельствуют как объем экспорта (в разных формах) инвестиций из России, так и несопоставимо малый в сравнении с другими развивающимися экономиками объем инвестиционного импорта.

Решая задачу улучшения инвестиционного климата, следует избегать двух крайностей.

Одна связана с представлением, что лучший инвестиционный климат создается при предоставлении свободы действия рыночным механизмам и роль государства сводится к защите этой свободы.

Рыночный механизм сам по себе стимулирует распределение инвестиционных ресурсов в соответствии с текущими конкурентными преимуществами, что для России будет означать закрепление роли сырьевого придатка глобальной экономики. Последующее неизбежное угнетение высокотехнологичных машиностроительных отраслей поставит возможности использования сырьевой базы в технологическую и экономическую зависимость от высокоразвитых стран-потребителей со всеми вытекающими из такой ситуации геополитическими последствиями.

Другая крайность связана с идеями мобилизационного сценария, при котором государство для осуществления инвестиционного маневра берет на себя роль распорядителя инвестиционных ресурсов.

Опыт СССР показал, что под воздействием отраслевых и территориальных лоббистов неизбежно начинается распыление инвестиций, осуществление экономически неоправданных проектов, что, в конечном счете, ведет к остановке экономического роста.

Позитивный инвестиционный климат — результат государственной политики, направленной на создание условий, при которых действие рыночных механизмов (и прежде всего механизма конкуренции) экономически заинтересовывает субъектов предпринимательской деятельности в наращивании инвестиционной активности в направлениях, отвечающих приоритетам избранной социально-экономической стратегии.

Следует отметить, что повышение инвестиционного рейтинга России в последние годы, опирающееся на ее 8-летний экономический рост и устойчивую финансовую ситуацию, безусловно, способствовало некоторому улучшению инвестиционного климата. По итогам 2006 г. был зафиксирован рекордный с 1992 г. приток частных иностранных инвестиций в размере 41,6 млрд долл. Правда, отток частного капитала из России в этом же году, хотя и сократился

на 13% по сравнению с предыдущим годом, тем не менее, оказался выше притока, составив 64,1 млрд долл.[63]

Среди приоритетов формирования позитивного инвестиционного климата выделяются три критически важных проблемы.

Первая — низкая легитимность сложившихся отношений собственности на капитал, сохранение которой является фундаментальной причиной отсутствия позитивного инвестиционного климата. В этой связи принятие требований введения безусловных правовых гарантий, направленных на защиту собственности, в том числе приобретенной в результате приватизации, является обязательным условием формирования позитивного инвестиционного климата. Конечно, это не отменяет необходимости восстановления социальной справедливости, коль скоро она нарушалась в ходе той же приватизации. Однако всё это не должно вести к разрушению успешно функционирующих предпринимательских структур.

Вместе с тем данная задача в современной России не может быть решена при помощи единовременных актов типа разовой амнистии или принятия закона о сроке давности по приватизационным сделкам. Легитимность собственности на капитал не может быть обеспечена только юридическими нормами, а требует принятия ее общественным сознанием. Соответственно комплекс правовых мер должен, с одной стороны, подвести «черту» под итогами приватизации, закрывающую любые возможности пересмотра сложившейся структуры прав собственности на капитал. С другой — быть направлен на восстановление в глазах общества социально-экономической справедливости, попранной в ходе «обвальной» приватизации 1990-х годов. Одно из решений здесь — введение специального налога на приватизированное имущество, постепенно компенсирующего убытки, понесенные обществом в ходе той же приватизации. Такой налог, во-первых, заменит «социальную дань», накладываемую исполнительной властью на предпринимательство согласно «отдельным договоренностям», которые, может быть, и позволяют решить отдельные конкретные инвестиционные задачи, но в целом ведут к ухудшению общего инвестиционного климата. Во-вторых, может существенно увеличить объем инвестиционного потенциала.

Вторая — искусственное занижение инвестиционного потенциала экономики, вызванное, во-первых, неэффективным механизмом амортизации основного капитала, а во-вторых, фискальной направленностью механизма налогообложения.

При этом оба названных механизма являются действенными рычагами оптимизации отраслевых и территориальных условий инвестиционного климата, а также стимулирования инновационной активности.

Здесь особо следует выделить проблему восстановления инвестиционных налоговых льгот на собственную прибыль предприятия, инвестируемую в расширение и техническую реконструкцию производства, научно-технические разработки, поисковые исследования, повышение квалификационного уровня персона-

[63] *Райская Н., Сергиенко Я., Френкель А.* Теплый январь // Финанс. 2007. № 7. С. 15.

ла, работы по обеспечению экологической безопасности производства, а также налоговых льгот для малого, среднего и венчурного бизнеса.

При этом установление общих инвестиционных налоговых льгот необходимо сочетать с отраслевыми и территориальными преференциями в соответствии с выбранными приоритетами развития. Эти преференции могут распространяться вплоть до полной отмены налогов на инвестируемую прибыль в выбранных сферах, а, возможно, в каких-то случаях и 100%-ной отмены налогов на всю прибыль (примером может служить Китай, полностью отменивший налог на прибыль в сельскохозяйственном производстве). Не исключено и введение нормы, исключающей изъятие той части природной ренты, которая будет инвестирована в приоритетные проекты.

Конечно, механизм инвестиционных налоговых льгот не должен допускать возникновение «внутренних оффшоров».

Третья — административные барьеры, прежде всего, на региональном и местном уровнях, являющиеся наиболее существенным организационным препятствием для инвестиционной активности. Поэтому важнейшей задачей служит реализация административной реформы в направлении создания системы, исключающей использование административных ресурсов для вмешательства в предпринимательскую деятельность (не путать с регулирующей и партнерской ролями государства).

Решая проблему создания позитивного инвестиционного климата, следует иметь в виду, что глобализация экономики, расширяя доступ к имеющимся в мире инвестиционным ресурсам, тем самым неизбежно обостряет конкуренцию между их (инвестиций) реципиентами. Соответственно, если хотим увеличить объем привлекаемых инвестиций, необходимо иметь условия для них лучше, чем у конкурентов. При этом речь идет не только о зарубежных инвестиционных ресурсах, но и национальных, «утечка» которых за рубеж означает лишь то, что в собственной стране для них менее благоприятный инвестиционный климат.

Особый и весьма важный сюжет касается использования возможностей государственных средств массовой информации, прежде всего электронных, для «тиражирования» сведений о позитивных примерах предпринимательской деятельности «новых собственников», пропаганды ее высокой общественной полезности. Это фактор улучшения такой составляющей инвестиционного климата, как общественное отношение к предпринимательству. Речь также должна идти о размещении в этих СМИ баз данных об инвестиционно-привлекательных проектах и создании позитивного инвестиционного образа страны в национальном и глобальном информационных пространствах.

Формирование позитивного инвестиционного климата, разумеется, требует увязки, взаимной согласованности во времени и пространстве и других мер. А это предполагает выделение в составе инвестиционной программы того или иного уровня (являющейся частью соответствующей программы социально-экономического развития) подпрограммы формирования инвестиционного климата, необходимого для ее (инвестиционной программы) реализации. Подобная подпрог-

рамма, впрочем, должна быть направлена на реализацию не только общих требований к формированию позитивного инвестиционного климата, но и конкретных инвестиционных приоритетов — путем создания в соответствующих отраслях или на территориях относительно лучших условий инвестирования, в том числе на основе частно-государственного партнерства.

4.5. Реформирование налоговой системы

Современная российская налоговая система в условиях профицита бюджета сохраняет все признаки и акценты, характерные для модели дефицитного бюджета. Профицитность бюджета является следствием зависимости доходов бюджетной системы от колебаний мировых цен на нефть. Налоговая система РФ в силу ее более высокой эластичности по ценам на энергоносители, чем экономика в целом, обеспечивает опережающий рост налоговых поступлений относительно ВВП, результатом чего является критическая зависимость налоговых доходов российского бюджета от конъюнктуры мировых рынков, выражающаяся в росте доли налоговых доходов в ВВП по мере роста цен на нефть.

Тяжесть налогового бремени усугубляется действующей системой негативного отбора, тесно связанной с деятельностью экономических агентов в области налогового планирования. В результате в экономике условно можно выделить три зоны функционирования экономических агентов:

- «налоговых щитов» (экономических агентов, призванных отвести налоговые риски от защищаемого «ядра») с существенно более высокими налоговыми рисками, функционирующих на или за гранью допустимого налоговым законодательством;
- «ядра» групп, или объектов защиты со стороны «налоговых щитов», функционирующих практически в безрисковой зоне при очень незначительных показателях доходности;
- экономических агентов, которые не используют активные инструменты налогового планирования.

К числу добросовестных налогоплательщиков относится вторая группа и частично третья. В этих условиях добросовестные налогоплательщики из состава третьей группы проигрывают конкуренцию и «налоговым щитам» — по уровню доходности, и «защищаемым объектам» — по значениям риска и в результате вымываются из экономики. Происходит поляризация спектра экономических агентов — добросовестные налогоплательщики вымываются из состава третьей группы.

Российская налоговая система на протяжении всего современного периода характеризовалась высоким уровнем централизации налоговых полномочий. В последние годы процесс централизации усилился, в результате сегодня практически все основные элементы не только федеральных, но и региональных и местных налогов регулируются федеральным законодательством. Субъекты федера-

ции практически лишены налоговых рычагов воздействия на экономическую ситуацию в регионах. Для них основными инструментами регулирования региональной экономики становится предоставление налоговых кредитов (по сути налоговых отсрочек), которые носят индивидуальный характер, возможности маневра налоговыми ставками крайне незначительны. Процесс централизации налоговых полномочий охватил и собственно доходную сферу — сужается объем налоговых доходов, формирующих субфедеральные бюджеты, происходит их замещение различными видами федеральной финансовой помощи (главным образом целевого характера).

Хотя общее налоговое бремя (оцененное как доля налоговых доходов в ВВП) в России ниже, чем в большинстве стран Евросоюза, его тяжесть ощущается в значительно большей степени. В основе такой оценки лежит структура налогового бремени, складывающаяся из различных компонентов, которые в свою очередь являются следствием особенностей российской экономики, а также размещения налогового бремени по секторам и отраслям отечественной экономики.

Чрезвычайно высокая доля налога на прибыль в ВВП вызвана спецификой формирования и структуры добавленной стоимости в экономике страны, сложившейся в рамках советского периода экономического развития (относительно завышенная доля чистых и смешанных доходов и заниженная доля оплаты труда). Существенно изменить эти пропорции пока не удается.

Несмотря на то, что ставка налога на доходы физических лиц в России одна из самых низких, практически отсутствует прогрессия в обложении, а доля этого налога в ВВП и налоговых доходах бюджетной системы едва ли не самая низкая из числа европейских стран, для населения этот налог не является легким. Налогообложение доходов в размере средней заработной платы в России оказывается выше, чем в большинстве европейских стран. Основное бремя индивидуального подоходного налога несут низкодоходные категории населения — с доходами на уровне средней по стране (около 10 тыс. руб. в месяц в 2006 г.).

Регрессивность подоходного обложения усугубляется действием НДС, который даже при наличии двух ставок носит выражено регрессивный характер в отношении доходов населения. Налоговая база по НДС в России шире, чем во многих странах Евросоюза, при том что ставка находится в среднем диапазоне значений.

Хотя суммарное бремя социальных платежей в России (ЕСН и страховых платежей) на фоне европейских стран также выглядит весьма умеренным (особенно после снижения ставок ЕСН в 2005 г.), структура платежей усугубляет их обременительность. Возложение всего их бремени на работодателей формирует значительный налоговый клин при обложении спроса и предложения на рынке труда, что существенно модифицирует их соотношение.

Действующая сегодня модель НДПИ никак не связана с наличием рентных доходов за исключением того обстоятельства, что функционирует в добывающих отраслях, где рента как таковая должна быть. Спецификой данного налога явля-

ется регрессивность обложения, которая имеет место как в отношении доходов компаний, так и непосредственно в отношении объемов добычи.

Ключевой проблемой в рассматриваемый временной интервал (2008—2016 гг.) будет зависимость налогового бремени в экономике и доходов бюджета от мировых цен на нефть и необходимость снизить степень критичности этой зависимости. Роль налоговой системы и налоговых механизмов в решении данной задачи в краткосрочном аспекте сводится к возможности периодических (в масштабах одного года) корректировок бремени. При сохранении повышательной динамики цен на нефть налоговое бремя будет необходимо корректировать в сторону понижения, при изменении ее на понижательную — возникнет необходимость обратной корректировки. Решение проблемы зависимости отечественной экономики от мировых цен на энергоносители связано с реструктуризацией экономики, а не с налоговой реформой.

К числу основных направлений совершенствования отечественной налоговой системы могут быть отнесены следующие.

Первое. Сокращение налогового «клина» при обложении труда предполагает если не полностью равномерное распределение налогового бремени между работником и работодателем, то сдвиг части этого бремени на работника. Самой логичной мерой в данных обстоятельствах является выделение из состава ЕСН страховой составляющей и перенесение ее на работника, с сохранением за работодателем налоговой компоненты. В полной мере закрепить за работником страховую составляющую не представляется возможным, поскольку сегодня страховая и налоговая компоненты соотносятся как 1,7:1. Поэтому даже при практически равномерном распределении бремени часть страховых платежей будет, тем не менее, возложена на работодателя.

Реализация этой крайне непопулярной меры потребует очередного существенного изменения схемы финансирования государственных внебюджетных фондов социального назначения и будет негативно встречена населением. В то же время сокращение налогового «клина» и существенное снижение бремени социальных платежей создаст более благоприятные условия на рынке труда за счет расширения спроса на труд. Рост налогового бремени для занятых в бюджетной сфере может быть компенсирован перераспределением средств в рамках сметного финансирования. Ситуация в негосударственном секторе регулируется хуже, поскольку в полной мере зависит от конкретных работодателей. Данная мера не может быть реализована в течение ближайших двух-трех лет, поскольку требует детальной проработки и соответствующей подготовки общественного мнения.

Второе. Проблема существования двух однотипных налогов — налога на доходы физических лиц и НДС — теоретически может быть решена путем отмены одного из них за счет повышения налоговой ставки по другому. Для отмены НДС ставка подоходного налога должна быть увеличена на 21 процентный пункт (то есть до 34%) при сохранении размещения основного налогового бремени на низко- и среднедоходные группы населения, что нецелесообразно. Принципиальное решение указанной дилеммы лежит не на путях отмены НДС и попытках его ком-

пенсации за счет введения налога с продаж (иного по своим характеристикам налога), а на пути перехода к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц.

По НДС ключевым направлением должно стать упорядочение законодательства (главы 21 Налогового кодекса) и учет отраслевых особенностей в системе организации расчетов по налогу (порядок и перечень представляемых документов, сроки для подтверждения нулевой ставки и др.).

Представляются целесообразными разработка и введение упрощенной модели расчета налога на добавленную стоимость для организаций малого бизнеса с добровольным переходом на данную модель. Суть модели в исчислении налога по пониженной ставке (3—5%) и отсутствии зачета «входящего» налога, при этом сохраняющееся за организацией право выставления счета-фактуры при реализации товаров (работ, услуг) обеспечивает последующую возможность зачета этого налога у покупателей на общих основаниях. Это необходимо в отношении малых предприятий, для которых ведение полноценного учета для расчетов по НДС чрезмерно сложно и дорого, а выход за пределы круга налогоплательщиков приводит к отказу контрагентов работать с таким предприятием.

В качестве поддержки организаций культуры, образования и здравоохранения, не являющихся плательщиками НДС по основной деятельности, целесообразно предусмотреть возможность возврата части «входящего» НДС (хотя бы по элементам основных средств, используемых в рамках уставной деятельности).

Третье. Переход к прогрессивному обложению индивидуальных доходов может быть осуществлен при помощи установления двух и (или) более ставок в соответствии с интервалами прогрессии либо при сохранении формально плоской шкалы и использовании для построения прогрессии иных элементов налога (в первую очередь налоговых скидок). Первый вариант технически проще и легче администрируется. При этом существенную проблему представляет четкое количественное определение того уровня доходов, который должен подпасть под прогрессивное обложение. Если прогрессия коснется низко- и среднедоходных групп населения, то идея прогрессивного обложения будет полностью дискредитирована. Чтобы этого не произошло, необходима четкая и достоверная информация о распределении населения по уровню доходов, сформированная исходя из данных налоговой службы и касающаяся высокодоходных групп населения (с доходами, в 4—5 раз превышающими среднюю заработную плату).

Прогрессивное обложение может иметь некоторые негативные последствия для финансовых рынков (повышение предельной ставки дестимулирует инвестиционную активность). Чтобы этого не произошло, необходимо в рамках подоходного обложения расширить круг «инвестиционных» вычетов за счет выведения из-под налогообложения расходов инвестиционного характера (индивидуальное негосударственное пенсионное страхование, некоторые виды страхования жизни, индивидуальное медицинское страхование) при сохранении обложения доходов от этих видов страхования исходя из принципа глобального дохода.

Привлечение к более высокому обложению высодоходных категорий населения позволит существенно увеличить стандартные налоговые вычеты, которые сегодня имеют смысл лишь для лиц с доходами вдвое ниже средней заработной платы по стране. Эффективная налоговая ставка для лиц с доходами в пределах средней заработной платы должна составлять не более 70% номинальной, только в этом случае факт наличия прогрессии обложения для более высокодоходных групп будет ощущаться населением. В качестве «естественного» верхнего предела ставки налога на доходы физических лиц может использоваться действующая ставка налога на прибыль. Это отчасти снизит эффективность налогового манипулирования, уровняв два возможных варианта выплаты дохода.

Еще одной проблемой, которая сегодня остро ощущается, является переход к (или хотя бы допущение возможности) обложению дохода семьи. Сам факт перехода или разрешение платить налог на основе декларации на семью в целом обеспечит некоторое повышение прогрессивности обложения (а точнее, снизит регрессивность). Это потребует возврата к использованию деклараций для значительной части населения и одновременно усилит нагрузку на налоговую службу.

Последовательность мероприятий здесь может быть предложена следующая.

1. Разрешение на основании декларации уплачивать налог на доходы семьи в целом (2008—2009 гг.).

2. Расширение круга расходов, принимаемых к вычету за счет расходов на негосударственное пенсионное страхование и ряда аналогичных расходов. Пересмотр концепции налогообложения пенсионных выплат, возможно поэтапный, с четким обозначением этапов и разграничением государственных и негосударственных пенсионных выплат в рамках первого этапа (2009 г., в части пенсионных выплат — 2012 г.).

3. Введение прогрессивной шкалы с двумя интервалами прогрессии и существенным увеличением стандартных вычетов (2012 г.).

4. Перенос на работников части страховых выплат (2016 г.).

Четвертое. Главным направлением корректировки действующей модели налогообложения прибыли должно стать постепенное продвижение к уплате налога для холдинговых структур на основе консолидированной отчетности (это направление сегодня активно развивается правительством). При этом должны быть предусмотрены различающиеся режимы обложения для холдингов, полностью находящихся в зоне действия российской налоговой службы («российских» компаний), и таковых, в состав которых входят юридические и (или) физические лица — иностранные налоговые резиденты (такой подход традиционно исповедуется экономически развитыми странами).

Самостоятельное направление реформирования налогообложения прибыли должно быть связано (быть следствием и элементом) программы реструктуризации экономики. Частью такой программы (с соответствующей нормативной поддержкой со стороны Налогового кодекса) должны стать налоговые расходы на поддержку конкретных категорий расходов налогоплательщиков на определен-

ные виды оборудования, технологические процессы, патентование изобретений, ноу-хау и т. п. Налоговые льготы могут иметь форму:

- расширения и детализации (по видам оборудования, технологических процессов, используемого сырья и т.п.) амортизационной премии;
- налоговых скидок в виде вычета из суммы начисленного налогового платежа определенной доли расходов на НИОКР (по сути, это участие государства в финансировании НИОКР частного сектора).

Еще раз подчеркнем, это все имеет смысл только как часть детально и тщательно разработанной государственной программы реструктуризации экономики.

Пятое. Совершенствование налогообложения добычи полезных ископаемых целесообразно проводить следующим образом.

Необходимо расщепление НДПИ на две составляющие налогообложения — собственно дифференциальной ренты и конъюнктурной ренты. Первая составляющая (собственно НДПИ) должна базироваться на оценках горно-геологических и географических особенностей месторождений. Вторая — на объеме дополнительно полученных доходов. Это будет означать смещение акцентов с регрессивного обложения доходов добывающих предприятий на пропорциональное (или прогрессивное). Оценка суммы полученного дохода для целей обложения дополнительным подоходным налогом для добывающих компаний (с учетом использования налогоплательщиками трансфертного ценообразования) должна базироваться на средних мировых ценах. Разработка механизмов оценки рентной (дифференциальной) составляющей требует определенного времени и достоверных данных, касающихся как горно-геологических, так и экономических параметров отдельных месторождений (иногда отдельных скважин и их групп). Соответственно, переход к использованию рентных оценок вряд ли возможен ранее 2010—2012 гг. Здесь следует признать, что по объему налоговых доходов основную роль неизбежно будет играть «подоходная» составляющая, что связано с тем, что налогообложение углеводородов в условиях сложившихся мировых цен в основном извлекает экономическую, а не дифференциальную ренту. Отсюда — приоритет разработке подоходной составляющей, которая может быть оформлена уже в 2009 г.

Шестое. Необходима существенная корректировка действующей модели налогового администрирования. Если практически все направления, рассмотренные выше, могут быть более или менее эффективно реализованы путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство (не только налоговое), то для изменения ситуации с налоговым администрированием этого недостаточно. Ключевым направлением здесь должно стать изменение характера взаимодействия налоговой службы и налогоплательщика. А именно, переход от активной конфронтации и противоборства к партнерству. Ключевую роль в этом направлении должны сыграть законодательное оформление и правовая (включая практику судов всех уровней) отработка понятия добросовестного налогоплательщика, позволяющая однозначно отделять механизмы налогового планирования (не противоречащие законодательству) от уклонения от уплаты налога. К значи-

мым направлениям реформирования также относятся совершенствование налогового законодательства с целью снятия противоречий в отдельных его положениях; уточнение формулировок, не позволяющих сегодня дать однозначную трактовку положений Кодекса; повышение уровня квалификации сотрудников налоговых служб и сокращение текучести кадров. Необходима связь между принятием решений по налоговым спорам судами и их последующим анализом для выявления причин налогового спора с принятием последующих решений (предложениями по внесению изменений в налоговое законодательство; выработкой ведомственных рекомендаций; конкретными кадровыми решениями и др.).

Самостоятельную проблему сегодня представляет поиск баланса между «обезличенностью» налоговых инспекций (например, работа в режиме «одного окна») и возможностью активного взаимодействия налогоплательщика и налогового инспектора.

Необходимо также институционально-правовое регулирование рынка услуг налогового консультирования. Сегодня для формирования нормативно-правовой базы данного сегмента рынка консультационных услуг не сложились необходимые объективные предпосылки. Однако с учетом динамики данного рынка в течение 2008—2010 гг. таковые, вероятно, сформируются. Здесь ключевым вопросом будет регулирование минимально необходимого уровня квалификации налоговых консультантов, требования по их благонадежности в рамках действующего законодательства и на этой основе определение меры ответственности налогового консультанта перед лицом, которому эти услуги оказываются.

4.6. Новый федерализм и региональная политика

Несмотря на наличие в Конституции РФ ряда статей, фиксирующих общие принципы федерализма, конкретный социально-экономический базис их обеспечения и правовые контуры их практической реализации в должной мере не определены. Это обстоятельство определило начавшееся с 2004 г. активное обсуждение, а затем и практическое осуществление реформ в сфере федеративных отношений. Имеющийся мировой опыт, наработанная российская практика позволили в большинстве случаев выработать оптимальные, экономически мотивированные подходы к разграничению компетенций между центром и регионами. Начал формироваться баланс во взаимоотношениях государственного управления федерального и регионального уровня с местным самоуправлением. Были приняты законы о порядке формирования органов государственной власти субъектов федерации, о порядке разграничения полномочий по предметам совместного ведения и особенностях их реализации на уровне субъектов Российской Федерации. Постепенно, хотя и достаточно противоречиво, пересматривается отношение к действующей модели местного самоуправления как необходимому элементу системы федеративных отношений.

Настоящий этап развития федеративных отношений можно охарактеризовать как период укрепления государственности, восстановления управляемости и централизации властных полномочий в руках федерации. Сформированы и урегулированы базовые принципы федеративных отношений, обеспечено верховенство федерального законодательства. Региональное законотворчество развивается в четко очерченных рамках правового поля.

Однако, несмотря на ряд осуществленных практических шагов позитивного характера, идея федеративной реформы все еще не представляет собой системно целостной, научно сформулированной и разносторонне аргументированной позиции (концепции), имеющей как явно очерченные текущие задачи, так и достаточно четкие долговременные перспективы. Административная реформа, муниципальная реформа, а также шаги по уточнению разграничения полномочий и механизмов их реализации (финансирования) — это еще не федеративная реформа в ее всеобъемлющем понимании.

Необходим новый взгляд на субъектный состав федерации, на общий статус её субъектов, на принципы разграничения полномочий в плане их централизации и децентрализации и пр. В отсутствие таких посылок предыстория федеративной реформы существенно затягивается. В настоящее время на федеральном уровне объективно возникают предпосылки дальнейшего укрепления власти, тенденции концентрации наиболее значимых полномочий и «стягивания» под эти полномочия наиболее важных и устойчивых доходных источников и бюджетных ресурсов. Как полагают многие эксперты, этот процесс подвел Россию к черте, за которой обозначен как формальный, так и фактический ее переход к модели унитарной государственности.

Процесс централизации, с одной стороны, до известного предела повышает управляемость и уровень исполнительской дисциплины в системе органов государственной власти. С другой — он не способствует учету региональных особенностей при принятии государственных решений, дестимулирует усилия субфедеральных властей в отношении развития экономической и налоговой базы, роста инвестиций, активизации инновационных процессов и пр. По сути, дело движется к «вымыванию» регионов России как самостоятельных субъектов экономической, прежде всего инвестиционной, инновационной и налоговой, политики.

Отсутствие четких позиций в данном вопросе подтверждается и нескончаемой чередой инициатив по перераспределению полномочий, а также появлением все новых полномочий федерации, которые были централизованы, но теперь объективно вынуждены передаваться для осуществления на региональный и местный уровень. Региональный и местный уровни управления перегружены системой делегированных (переданных) полномочий. Кроме того, при передаче федеральных полномочий на региональный уровень и государственных полномочий — на уровень местного самоуправления не учитываются затраты на администрирование переданных полномочий. Федерация возмещает средства на выплату компенсаций, но не учитывает того, что исполнение полномочия требует постоянного и

регулярного осуществления работ организационного и административного характера в части создания базы данных, ее отслеживания и обработки, учета и отчетности, обеспечения рабочих мест и прочее.

Очевидно и то, что в отсутствие названной выше концепции идеологическое «поле» федеративной реформы неизбежно наполняется паллиативами типа «укрупнения регионов». Хотя посылки к определенным действиям по укрупнению регионов в ряде случаев реальны, попытки представить укрупнение как позитивный универсал федеративный реформы крайне опасны.

В настоящее время отсутствует целостное видение конечной модели государственно-территориального устройства Российской Федерации. По-прежнему не определено, сколько должно быть субъектов федерации, каким статусом они должны обладать. В правовых актах не определены приоритеты и конкретные экономические мотивации объединения субъектов федерации. В частности, нет единства мнений относительно того, является ли решение проблемы сложносоставных субъектов Российской Федерации единственной целью преобразований в этой сфере — или у нее имеются и дальнейшие перспективы.

На сегодняшний день законодательно не закреплены пределы укрупнения субъектов федерации, что также свидетельствует о неполной правовой и экономической проработке этого процесса. В российском законодательстве нет механизмов защиты от стихийного укрупнения и создания гиперрегионов, концентрирующих критически важную для государства долю электоральных или экономических (бюджетных) ресурсов (как, например, это может случиться при создании объединенного Тюменского края). Поэтому на современном этапе развития российской государственности появление таких сверхмощных регионов нецелесообразно. Таким образом, для процесса укрупнения необходимо законодательно предусмотреть как меры федерального протекционизма (для экономически тщательно мотивированных случаев укрупнения), так и одновременно меры федерального сдерживания по ряду других потенциальных случаев укрупнения (например, при превышении максимальных территориальных и демографических показателей или если слияние субъектов приведет к существенному изменению соотношения федерального бюджета и бюджета «укрупненного» субъекта федерации).

Необходимо также отказаться от трафаретного мышления о том, что только объединение регионов — путь решения проблемы так называемых «сложноустроенных субъектов федерации». Сложноустроенные субъекты РФ — экономико-правовая несообразность, волей случая попавшая в Конституцию РФ 1993 г. Сегодня эта проблема в зависимости от конкретной экономической ситуации может решаться как объединением регионов, так и подтягиванием автономий к уровню «полноценного» субъекта РФ. Предшествующий этап решения данной проблемы (ФЗ № 95) привел к тому, что вопреки Конституции РФ в основу статуса автономий, входящих в данную группу регионов, был положен принцип неравенства и усеченной компетенции (в первоначальной редакции закона из более чем 50 полномочий субъектов РФ автономным округам были предоставлены менее 20).

Проблема может быть решена только в рамках отсутствующей пока целостной Концепции реформирования федеративных отношений, которая должна включить специальный блок, трактующий укрупнение как один из возможных шагов в ходе реформ, критерии оценки его экономической целесообразности, меры государственной поддержки и регулирования и пр.

В Концепции следует также определить допустимые рамки асимметрии федеративных отношений, не противоречащие конституционно обозначенным общим принципам российской модели федерализма. С принятием ФЗ № 95 Россия уже формально перешла в статус асимметричной федерации, так как ряд её субъектов вопреки ч. 2 ст. 72 Конституции РФ оказались в ситуации усеченных компетенций, нарушающей равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). При принятии данного закона, видимо, предполагалось, что это очевидное противоречие с Конституцией будет быстро перекрыто активным развертыванием процесса укрупнения регионов и проблема снимется сама собой. Однако экономические и политические реалии укрупнения оказались куда более сложными, и конфликт между федеральным законом и Конституцией вступил в протяженную стадию. По сути, в том же направлении идет и новое бюджетное законодательство, регулирующее бюджетные полномочия регионов в зависимости от степени дотационности их бюджетов[64].

Что касается федеральной региональной политики, то текущий этап ее осмысления и практической реализации касается прежде всего обоснования баланса между стратегическими концепциями «экономического выравнивания» и ставкой на «регионы-лидеры». Выход может быть найден только в том случае, если суть, основные задачи и инструменты федеральной политики регионального развития будут органично связаны с общей Концепцией реформирования федеративных отношений. Действительно, в России как государстве федеративного типа все инструменты региональной политики должны отвечать особой природе федеративной государственности. Однако пока наше федеративное государство не может четко определиться с тем, какую меру ответственности оно возлагает на себя в отношении социально-экономического развития регионов, какие приоритеты оно при этом преследует, какие экономические механизмы использует и пр. Результатом такой ситуации выступает:

- сохраняющаяся глубокая поляризация в экономическом и социальном развитии территорий;
- отсутствие необходимой ясности в целях региональной политики федерального центра;
- постоянный «перекос» в реформировании межбюджетных отношений от осмысления их экономической природы и конечной цели (в том числе в рамках единой стратегии или политики социально-экономического развития реги-

[64] Последнее тем более парадоксально, что для большинства российских регионов дотационность их бюджета выступает следствием не недостаточности их экономического и налогового потенциала, а действующих норм межбюджетного регулирования налоговых доходов.

онов) к бесконечному манипулированию менее значимыми деталями бюджетно-технического свойства.

Кроме того, нельзя не видеть, что нарастающая межрегиональная экономическая дифференциация является продуктом структурных деформаций в российской экономике, что делает конечный эффект федеральной политики регионального развития весьма зависимым от реальных сдвигов и приоритетов структурной перестройки народного хозяйства.

К настоящему времени стало очевидным, что преодоление существующего уровня дифференциации регионов невозможно в рамках одной программы (ранее существовавшая подобная программа более не реализуется[65]). Необходим поворот в общей стратегии хозяйственного развития, прорыв в структурной перестройке и инновационном обновлении экономики, реализация политики регионального развития, прежде всего через формирование региональных сегментов национальной инновационной системы, стимулирование инвестиций, активизацию факторов межрегиональной хозяйственной интеграции и пр. Пространственная стратегия инновационного развития все более становится одним из ключевых аспектов регионального «среза» экономического развития страны.

Таким образом, идея лидерства в экономическом развитии очевидна и в каждый данный момент объективно существует и в отраслевом, и в территориальном «срезе» любой экономики. Нигде и никогда регионы не развивались едиными темпами, что связано с наличием в каждый временной период наиболее динамично развивающихся отраслей хозяйства, что, помимо прочего, определяется объективными межрегиональными экономико-географическими различиями.

Поэтому всякое выравнивание имеет определенные пределы, в том числе обусловленные объемами инвестиционных затрат. Однако с позиции стратегических интересов регионального развития в Российской Федерации неприемлемо и полное снятие идеи выравнивания экономического развития регионов. Неприемлемо как по чисто экономическим мотивам (никто не захочет жить в регионе, объявленном «безнадежным» или «бесперспективным»), так и потому, что противоречит интересам обеспечения экономической безопасности и прочности геополитических позиций страны. Помимо этого, идея выравнивания должна приобрести прежде всего качественное звучание, с акцентом на разработку и реализацию оптимальной пространственной стратегии инновационного развития, а также на выявление и практическую реализацию иных «точек роста» для регионов с различными социально-экономическими и природно-климатическими условиями (например, через опережающее развитие современных отраслей АПК, формирование туристско-рекреационных комплексов и пр.).

[65] Имеется в виду федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 гг. и до 2015 г.)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 717 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 4100.

Важен и вопрос об используемых финансово-экономических механизмах выравнивания как стратегической задачи политики регионального развития. Практика доказала, что бюджетное выравнивание в отношении экономически менее развитых и отстающих в адаптации к рыночным преобразованиям регионов малопродуктивно, поскольку осуществлялось за счет перераспределения финансовых средств регионов-лидеров. Это подавляло и подавляет потенциальные «точки роста» российской экономики и источники ее инновационной ориентации. Регионы-лидеры стали терять мотивацию к развитию, а среди остальных территорий усилились иждивенческие настроения.

Таким образом, ошибочность гипотезы выравнивания уровня социально-экономического развития российских регионов часто неправомерно выводится из несостоятельности той модели выравнивания, которая основывалась до последнего времени на трех постулатах.

Первый. Мобилизация ресурсов и механизмов выравнивания исключительно через опосредующую роль федерального центра, знающего, как и куда направить ресурсы.

Второй. Приоритет финансового выравнивания над экономическим выравниванием.

Третий. Приоритет в финансовом выравнивании формализованных подходов распределения средств над делегированием субъектам РФ достаточного круга собственных доходов[66], подавляющих иждивенческие настроения, царящие в дотационных регионах России.

При сохранении названных выше ошибочных постулатов формальные объединительные процессы регионов России также не решат проблемы экономического выравнивания, поскольку они лишь замаскируют ее существование (по принципу «средней температуры по больнице»), а во многом — затруднят ее решение в долговременном плане.

Стратегическая задача состоит не в отказе от политики позитивного выравнивания (ориентация на лучшие и передовые регионы), а в поиске для нее новых приоритетов, новых экономических и правовых механизмов экономического выравнивания субъектов РФ. Речь идет о приоритетах инновационной ориентации и «выравнивания» поля инновационного развития экономики страны, ныне имеющего отчетливо выраженный асимметричный характер (еще более асимметричный, чем формальные показатели абсолютных и душевых объемов ВРП). Речь идет также о экономико-правовых механизмах выравнивания в современном понимании, опирающихся прежде всего на рост инициативы и ответственности регионов в экономической сфере, в отношении развития систем их хозяйственной интеграции, добровольного объединения ресурсов, совместного инвестиционного финансирования на основе формирования

[66] Имеются в виду собственные доходы в «старом понимании», т.е. без дотаций и прочих поступлений из вышестоящих бюджетов.

соответствующих финансовых институтов, развития практики межрегиональной инновационной кооперации, совместного проектного финансирования и пр.

В рамках преобладающей сегодня стратегии и конкретного механизма финансового и экономического выравнивания бюджетные средства регионов-доноров используются недостаточно эффективно, т.к. в действующей модели они могут «влиться» в механизм развития (инвестирования) экономики других регионов, только через федеральный бюджет и его фонды. Прямая обязанность регионов-лидеров и регионов-доноров предоставлять свои средства для финансового содействия менее развитым территориям. В мировой практике федеративных отношений сформированы также механизмы финансового выравнивания, когда регионы сами передают друг другу необходимые средства финансовой поддержки, соответственно регулируя на согласительной основе свой вклад в бюджет федерации. Необходимо учитывать этот опыт в российской практике, тем более что он позволяет базироваться на разумном сочетании двух начал практики финансового выравнивания.

В целях усиления системы межбюджетных отношений в сфере социально-экономического развития регионов и снижения степени их дифференциации необходимо повысить роль межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный целевой характер и адресно направляемых на формирование структурных сдвигов в экономике регионов и повышение их налогового потенциала. Кроме того, следует перейти к практике законодательного закрепления критериев и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В сфере правового регулирования региональной политики также необходимо принятие законодательного акта, определяющего базовые понятия, принципы и цели этой политики.

В долговременной перспективе потребуется разработка вариационной модели федеральной государственной региональной политики. Речь идет о политике, гибко и целенаправленно реализуемой в различных типах субъектов федерации, характеризующихся качественными различиями уровней своего социально-экономического развития, и приобретающей «пирамидальную» форму своей реализации.

Первый уровень рассматриваемой политики составит общенациональная региональная политика, реализуемая на территории всей страны в рамках общей стратегии. Ее цель — укрепление единства экономического и правового пространства страны.

Второй уровень федеральной государственной политики составит региональная политика, реализуемая в субъектах федерации, различающихся степенью экономической самодостаточности. Ее цель — выстраивание новой системы экономических отношений федерации с регионами различных типов.

Третий уровень федеральной государственной региональной политики охватит субъекты федерации различной хозяйственной специализации. Ее

цель — формирование и поддержка новых «полюсов» и «точек» роста, обеспечивающих стабильное повышение уровня экономической самодостаточности субъектов Российской Федерации.

4.7. Создание координирующих механизмов экономической политики

В предшествующих разделах выполнены две важные задачи: во-первых, проведена оценка, количественная и качественная, существующего положения дел в экономической и социальной сферах в нашей стране; во-вторых, предложены неотложные меры, целесообразные и возможные, по ликвидации провалов и выправлению других значительных недочетов, обнаружившихся в каждой из этих сфер.

Это не означает, что не существует других путей для достижения тех же целей. Более того, можно представить и иной набор средств, и они окажутся в общем приемлемыми, за исключением того, что в одном случае задача будет выполнена раньше, но ценой более высоких затрат, в другом — позже, но меньшими затратами, в третьем — при меньших времени и затратах и результаты предполагаются менее впечатляющие и т.д. Вариантов в действительности может быть много больше. Излишне добавлять, что в нынешних условиях все поставленные цели не могут быть достигнуты одновременно, хотя бы ввиду ресурсных и организационных ограничений.

Разработка экономической стратегии и политики любого государства, тем более крупного и с многоотраслевой экономикой, — дело комплексное, кропотливое, сложнейшее и, главное, вынуждающее принимать во внимание одновременно не только рыночные или экономические, но и многочисленные политические, социальные, исторические и другие факторы и детали. Страна, отдающая право руководить своей экономикой и экономической политикой «невидимой руке рынка», во-первых, обрекает себя на отставание от других стран того же экономического уровня, но с активной правительственной экономической политикой, во-вторых, обедняет все свои возможности в экономике, упускает преимущества координации различных направлений и мероприятий в экономике и снижает ее эффективность.

Таким образом, страна, целиком полагающаяся на рыночный механизм в своей экономической политике, не может рассчитывать на полное использование имеющегося хозяйственного потенциала, не говоря о его наращивании или, при необходимости, о модернизационном «прорыве», какой, к примеру, потребовался в 1980-е годы Соединенным Штатам. Анализ экономической деятельности развитых стран убеждает: они стали «постиндустриальными» благодаря использованию мощного, гибкого, хорошо организованного механизма подготовки, принятия, координирования экономических решений на национальном

уровне, их исполнения и контроля за исполнением и за эффективностью. Работает такой механизм всюду на одинаковых общих принципах, хотя его структура, формы применения и рабочие процедуры могут быть весьма различными. Его функции рассчитаны на частную, смешанную экономику и на госсектор.

В СССР механизм экономического управления и принятия экономических решений, своеобразно организованный, действовал достаточно, а иногда чрезвычайно эффективно, в строгом соответствии с поставленными перед ним и государством задачами. Но и постановка задач, и руководство экономическим управлением производились директивно-административными методами, со всеми вытекавшими отсюда политическими и хозяйственными последствиями.

В России в течение последних 15 лет такого механизма, продуманного, внутренне логичного, опробованного в различных практических ситуациях и целенаправленно действующего, не существует, хотя и имеется известный набор органов власти, занимающихся в разных ракурсах и с разными, не всегда связанными между собой целями, различными экономическими проектами. Отсутствие такого механизма не позволит России занять достойное место в ряду экономически развитых стран. Если перед страной будет поставлена цель экономической модернизации, успешное ее достижение потребует немедленных усилий по созданию механизма организации и координирования национальных экономических процессов — его, с некоторой долей условности, можно назвать механизмом руководства госрегулированием национальной экономики.

Во всех развитых странах предназначение такого механизма в общем одинаково — при значительных различиях в составе выполняемых им функций, их масштабности и доле каждой в общем объеме регулирующих действий. В России, учитывая особенности страны, характер и объем требующих выполнения экономических задач, организация такого механизма и его функционирования является делом высшей степени сложности. Технические функции такого механизма должны быть обычными: пристальное наблюдение за экономическими процессами и конъюнктурой, выявление слабых и проблемных сфер и тревожных тенденций и определение их причин, планирование и разработка профилактических или «терапевтических» мероприятий для национальной экономики или комплексной антикризисной политики, координация всех значительных экономических мероприятий общенационального масштаба с особым вниманием к согласованию мер бюджетной и денежно-кредитной политики, разработка экономической стратегии и курса среднесрочной и краткосрочной экономической политики, широкие контакты с прессой и общественностью для разъяснения целей и смысла проводимых или намечаемых экономических мероприятий. Проблемы внешней и внутренней экономики в равной мере служат объектом деятельности такого механизма.

Все эти и не упомянутые здесь мероприятия по проведению государственного регулирования экономики могут осуществляться с различной степенью активности, глубины, широты охвата объекта воздействия и т.д. Результативность

таких мероприятий тоже может характеризоваться широким спектром оценок. Действенность регулирующих и иных управленческих мер, разумеется, зависит от качества регулирующего аппарата и взаимодействия его частей и подразделений, от квалификации сотрудников и других обычных для таких случаев факторов. Но решающая роль для успеха работы такого механизма принадлежит умению властей ставить перед органами госрегулирования задачи, точно соответствующие внешней и внутренней экономической обстановке, нуждам и возможностям страны.

Такая обязанность властей вытекает из приводившейся формулы экономических процессов в рыночном демократическом государстве: «рынок, обузданный /управляемый/ демократией». Ее можно назвать сверхзадачей для функционирования экономики современного цивилизованного государства, и от искусства ее решения главным образом зависит качество и эффективность экономики и экономической политики такого государства. При ее выполнении формируются наиболее естественные и удобные для этого отношения государства и рынка, бизнеса, предпринимательского сообщества. Ни в коем случае государство в таких обстоятельствах не может выступать в роли диктатора, подавляющего рыночные отношения или деформирующего их по каким-то своим представлениям: оно в этом попросту не заинтересовано, и это было бы противоестественно. Однако, развивая и поддерживая рынок, государство, исходя из своей экономической сверхзадачи, должно пресекать всякие проявления рыночного экстремизма. Это должно делаться в обоюдных интересах, поскольку такие проявления обычно угрожают и экономической безопасности государства, и существованию самого рынка. И только радикал-либеральная догма способна вывести из таких отношений мысль о врожденной враждебности государства и рыночной экономики.

Экономика, как и любая другая форма деятельности человека, должна функционировать в определенных рамках, в пределах, не угрожающих существованию человека, среды его обитания, государственности и самой экономики. В таком требовании нет признаков дискредитации и умаления роли частного бизнеса и рыночных отношений, таковы же отношения государства и с другими видами человеческой деятельности. В то же время отсюда следует, что вполне естественно предъявить определенные требования и к государству, обозначить правила и пределы его деятельности в сфере экономики, выходя за которые институт государства может перестать выполнять свои функции удовлетворительно, затормозить рост благосостояния населения, отдельных отраслей или всей экономики, а госаппарат может быть охвачен коррупцией и бюрократизацией, бюджетная структура подвергнуться деформации и т.д. Все это встречается на практике. Известны и случаи, когда представляющие государство и служащие ему чиновники «приватизируют» его ресурсы и возможности в свою пользу или вступают в сговор с представителями бизнеса, разом нарушая и правовые нормы, и государственные и рыночные законы.

От таких явлений страдают в большинстве своем участники рынка —производители и потребители, искажается его эффективность ввиду нечестной конкуренции, нарушаются и интересы государства, в котором при этом тормозится развитие нормального бизнеса и делового климата. Но все это говорит и еще об одной особенности современной экономики, и именно на эту особенность в российской практике до сих пор не обращалось никакого внимания: как и всякий другой род деятельности государства, процесс управления экономикой, принимающий в данном случае форму экономического регулирования, нуждается в тщательной организации. Этот процесс можно разделить на две главные части — разработка экономической стратегии, экономической политики, основных экономических решений и их реализация. Затем эти две функциональные части должны дополняться эффективным и разумно организованным контролем за исполнением решений, принятых на высшем государственном уровне.

Соответственно и государственный механизм, предназначенный для выполнения этих функций, должен состоять из двух главных частей:

- одна, ее можно назвать «мозговым трестом», — формулирует цели экономической и, неизбежно, социальной политики, а также стратегию и основные способы их достижения;
- вторая — может принимать участие в формулировании целей и способов реализации экономической политики, но главная обязанность этой части госмеханизма — реализация принятых и утвержденных решений.

Контроль в государствах развитой демократии бывает обычно смешанным: внутренний контроль в каждом ведомстве, участвующем в государственном экономическом процессе, и внешний — через специально созданные для этого органы и путем привлечения других ветвей власти.

Экономическая стратегия и экономическая политика состоят из комплекса взаимосвязанных и скоординированных действий, позволяющих наименее затратным и самым коротким путем достичь поставленной перед страной цели, — в обязательной системности и координации заключается главное их достоинство. Это же обстоятельство объясняет и еще одну особенность такого механизма: руководить его деятельностью, которую можно назвать реализацией экономической власти в государстве, должен тот, кто по Конституции является в стране высшим из должностных лиц, отвечающих за экономику, экономические кадры, экономическую политику. Выбор, в зависимости от государственного устройства, бывает обычно между президентом и премьером, а иногда, как это обстоит в Германии или США, речь может идти только об одном лице — том, кто фактически возглавляет исполнительную власть в стране. Иногда, однако, как это имеет место в сегодняшней России, формально два высших должностных лица государства руководят различными частями хозяйственной жизни, но при этом известно, что конечное решение в любом случае может зависеть от позиции более высокопоставленного из них — в России это президент.

Такое положение, естественно, сковывает премьера в решениях по «его» части экономики, даже если президент прямо не вмешивается в эти сферы, потому что и решения президента по курируемой им части экономики могут влиять на действия премьера, и очередность выполнения экономических решений всегда будет в пользу президента. Таким образом, решения второго «ответственного» в государстве за экономику самостоятельными быть ни в какой ситуации не могут. Это соответствует Конституции, однако в общей картине сформировавшегося в России порядка экономического управления и принятия экономических решений возникает заметный диссонанс: становится трудно и, может быть, невозможно на практике вырабатывать и затем соблюдать единую, последовательную и сбалансированную экономическую политику, и тем более трудно проводить национальные проекты «прорывного» характера, требующие мобилизации ресурсов и концентрации усилий всей страны.

Модернизация, если она окажется заявленной в качестве главной цели перспективной экономической политики, потребует прежде всего сосредоточения конечной власти по принятию и координации макроэкономических решений в одних руках. В России речь, конечно, может идти в настоящее время только о лице, занимающем должность президента. У любого другого лица есть право лишь вторичного мнения. У этого порядка значительные преимущества и столь же значительные недостатки, их баланс складывается в зависимости от личности президента и определяется больше всего склонностью и способностью президента пользоваться услугами своих многочисленных помощников, консультантов, советников и других подчиненных.

В реальности это прежде всего касается важнейшего и сложнейшего вопроса в формировании экономической политики: определения перечня наиболее приоритетных проблем, порядка их рассмотрения и решения и затем — порядка реализации проблем, признанных первоочередными из всех, с установлением структуры каждой из них, стоимости, времени исполнения и значения в общей иерархии текущих и перспективных целей и задач государственной политики и ее экономической составляющей. Экономическая составляющая в такой иерархии крупного государства, как правило, превалирует, в особые для экономики периоды — например в период трансформации — она уже намного превышает нормальный «уровень проблемности». Из этого следует возрастающее для таких периодов значение специалистов по внутренней и мировой экономике и их услуг для правительственных структур. В России, однако, этого не ощущается. Едва ли это стоит относить к чистой случайности, если принять во внимание масштабы и «цену» вопроса.

С невниманием к трудам и точке зрения профессиональных, особенно академических, экономистов связана и еще одна заметная особенность работы экономического блока российских властей: подготовка экономических решений, важных инициатив и крупных мероприятий проходит чаще всего в закрытом режиме. Отчасти это оправдано тем, что первоначальные инициативы в процессе дальнейшего обсуждения и исполнения обычно подвергаются суще-

ственному искажению, упрощению, удешевлению, эффективность их снижается и рекламное значение тоже. В результате режим закрытости начинает казаться нормальным и даже удобным и выгодным.

Однако мировой опыт помогает уяснить: в демократическом государстве эффективность экономической политики прямо зависит от того, насколько открыто она готовится и проводится и насколько она доступна независимому анализу и критике. Если цели экономического развития декларируются заранее после тщательной проработки и с установленными возможностями их достижения и последующего наращивания, если эти цели столь основательны, что могут быть названы «национальными», — открытость такого проекта не только выгодна его инициаторам, разработчикам и исполнителям, но и необходима для успешного его завершения.

На практике достижение открытости экономических процессов в государстве связано с довольно многочисленными аппаратными новшествами, с новыми чиновничьими технологиями и частично — с необходимостью для руководства воспринять новое отношение к философии макроэкономического роста, к способам, методам и условиям ее внедрения в жизнь и практику. Известные и знакомые в России традиции и приемы руководства экономикой, стимулирования роста, снижения издержек и т. п. относятся к периоду планово-административного хозяйствования. Такие факторы, как открытость процесса принятия макроэкономических решений, их мотивация и научная обоснованность, рассматривались под иным, чем в рыночной экономике, углом зрения, и не столько из-за различий в способах ведения экономики, сколько в силу разницы в политической природе и вытекавшего отсюда противостояния общественно-политических систем. Оно порождало естественное стремление каждой стороны к тотальной секретности, особенно касавшееся механики и деталей принятия важнейших государственных решений по экономике. Перестройка и реформы в РФ существенно нарушили соблюдение режима секретности, в то время как в «других» странах все осталось без особых изменений. Нынешний возврат к нормальному режиму в этой области в России проходит с понятными перекосами и восстановлением излишеств.

Однако механизма принятия, координации и реализации экономических решений эти перемены в России не коснулись, прежде всего из-за отсутствия такого системного и регулярно функционирующего механизма. Открытость остается проблемой, но и создание механизма экономического регулирования — тоже. Это не значит, что в стране совсем нет организации экономической власти. Она есть, но на уровне стихийной самоорганизации взаимодействия отдельных ведомств и их руководства, не обязательного и специальным законодательством не предусмотренного. Такой механизм не терпит открытости, а она, в свою очередь, не способна улучшить его функционирование, хотя именно в этом ее конечная цель и заключается. С этим связана и проблема организации статистики в России — единая достоверная статистика, как правило, отсутствует, а без нее невозможны достоверные выводы, прогнозы, решения и само

формирование экономической политики. Но в России нет и организации, которая разрабатывала бы связную экономическую политику и отвечала за ее реализацию: каждое ведомство здесь действует самостоятельно.

Такое положение в корне отличается от опыта постиндустриальных стран. Одна из важнейших частей механизма для организации и координирования экономической политики — своего рода экономический «мозговой трест» правительства; структура его может быть самой неожиданной, но две особенности в нем обязательны:

- во-первых, научно-аналитический орган непосредственно при лице, ответственном за принятие системообразующих решений в государстве и за формулирование скоординированной экономической политики;
- во-вторых, создание при том же высшем руководителе отдельного органа по формулированию бюджетной политики и проектированию каждого очередного федерального бюджета.

Этими двумя элементами новшества в российском госаппарате в связи с созданием механизма госрегулирования можно и ограничиться, но они носят принципиальный характер. Первый из них призван внести определенность в ту экономическую основу, на которую опирается принятие государственных экономических и общеполитических решений, второй — сделать по возможности более рациональным и эффективным участие государства в экономической жизни страны.

Научно-аналитический орган при властных структурах — явление для России новое, и необходимость его диктуется приходом рыночной экономики. Речь идет не о помощниках, референтах, консультантах, экспертах или даже консультативно-экспертных подразделениях самого высокого уровня. Все эти должности и органы безусловно необходимы, но недостаточны: консультанты сообщают свое мнение по предложенному поводу, эксперты могут ограничиться оценкой того, что им на экспертизу и представляется, помощники связаны корпоративной лояльностью, и выход каждого из них за положенные рамки проблематичен и зависит от многих факторов.

Научно-аналитический орган по формулированию и координации экономической политики должен быть иным и по сущности своей, и по обязанностям. Он должен представлять разные мнения или их оттенки и, значит, быть коллегиальным, однако достаточно компактным, чтобы принимать быстрые и взвешенные решения, — то есть состоять из 3—5 человек. Он должен стать органичной частью госаппарата, но подчиняться только высшему лицу в государстве, отвечающему за экономические вопросы. Этот орган должен пользоваться безусловным профессиональным авторитетом и быть гарантированно независимым в оценках и выводах, уметь отстаивать свою точку зрения в любых обстоятельствах и в то же время занимать сознательно отстраненную позицию, отделяющую экономиста самого высокого уровня по знаниям и по статусу от политика, принимающего решения. Этот орган должен готовить варианты экономических решений, максимально пригодные для существующих политичес-

ких и социально-экономических условий, но быть готовым к корректировке своих выводов руководством исходя из факторов, ранее не учтенных или недостаточно точно оцененных. Обязанность экономиста — найти оптимальное или с учетом специфических пожеланий руководителя решение поставленной задачи исходя из конкретных обстоятельств и из имеющихся ресурсов и сделать это максимально прагматично и неидеологизированно, потому что склонность к идеологии грозит ему выходом из сословия хороших экономистов и переходом в политики, скорее всего не самого высокого статуса.

В предложенных вариантах решений необходимо максимально точно и гибко учесть все политические и социально-экономические обстоятельства, но помнить, что на руководителя государства невольное влияние оказывают многие другие разнородные факторы, часто и определяющие конкретное решение.

В реальности обычно бывает несколько приближающихся к оптимуму решений, и задача научно-аналитического подразделения — выбрать наиболее подходящий по обстоятельствам вариант. Исключение составляют «пожароопасные» ситуации — угроза спада, финансового кризиса и т. д., — тогда нужно больше внимания уделять экономической составляющей готовящегося решения.

Такой орган должен, как видно из его обязанностей и условий работы, состоять из известных в стране и за рубежом экономистов с устойчивой репутацией в науке, с самостоятельными, но не радикальными взглядами, и исповедуемая ими рабочая философия должна быть в основе своей единой — прагматизм.

Организация специального бюджетного органа при высшем руководстве страны диктуется необходимостью вырваться из порочного круга нынешней замкнутой бюджетной политики, когда одно ведомство сосредоточило в своих руках подготовку решений по вопросам доходов, расходов, контроля за исполнением бюджета федерального уровня и фактически — оценку всех этих видов деятельности. Для обеспечения интересов страны и большей эффективности бюджетной (включая налоговую) политики проектирование бюджета целесообразно передать специальному органу в составе президентской администрации, как это давно сделано, например, по сходным мотивам в США.

Еще одна крупная часть механизма формирования и координирования экономической политики, занимающаяся исполнением принимаемых решений, должна включать уже существующие ведомства или отдельные их подразделения, объединяемые на основе выполняемой ими единой задачи. Сюда должны входить, в частности, министерства финансов, экономического развития, обороны (крупнейший пользователь бюджета) и т. п. Организация деятельности этой части механизма экономической власти зависит от деталей устройства научно-аналитического подразделения и от общих принципов, положенных в основу организации всего экономического механизма. Необходимые особенности такого устройства быстро обнаруживаются в практике работы механизма принятия и координирования экономических решений.

Механизм, соединяющий преимущества экономической науки и рациональной организации правительственного управления, за десятилетия работы в развитых странах показал свою эффективность и необходимость для сохранения передовых или лидирующих позиций и конкурентоспособности в мировой экономике. Успехи в модернизации российской экономики, освобождение от груза ошибок нерасчетливости и некомпетентности, подготовка к переходу в клуб «постиндустриальных» держав будут в немалой степени обусловлены работой такого механизма в нашей стране.

Заключение

Читатель должен догадаться, что представленные материалы базируются на принципиально ином понимании места и роли государства в хозяйственной жизни современного общества. В основе новой парадигмы государственной активности лежит теоретическая концепция экономической социодинамики (*Гринберг, Рубинштейн (2000, 2005)*).

1. О теоретических основах модернизации российской экономики

Теоретическое ядро этой концепции предполагает смену господствующей парадигмы — переход к более мягкому принципу комплементарности, допускающему существование интересов общества наряду с предпочтениями индивидуумов. И если индивидуальные предпочтения, вливаясь в рыночный поток, усредняются на всем множестве индивидуумов, то преференции общества как такового в процессе такой редукции не участвуют и определяются посредством механизмов политической системы.

Суть этой концепции сводится к комплементарности (взаимодополняемости) индивидуальной и социальной полезности, допускающей существование общественных интересов наряду с предпочтениями индивидуумов. Комплементарность полезностей в этой концепции трансформируется в комплементарность субъектов рыночного обмена: совокупность индивидуумов дополняет государство, миссией которого является реализация интересов общества как такового. Такое расширение неоклассической модели позволяет в ином свете увидеть государство, находящееся не где-то за пределами рынка или над рынком, а органично в него встроенное.

Следует подчеркнуть, что сам факт существования интереса общества как такового не означает подчинения ему интересов индивидуумов. Иначе говоря, дополнение индивидуальных предпочтений общественным интересом не влечет за собой никакой их иерархии. В этом, в частности, проявляется коренное отличие экономической социодинамики от любых других теорий, устанавливающих примат общественных интересов.

Рассматривая категорию общественных интересов, отметим, что речь идет о двух одновременно развивающихся параллельных процессах, о рыночной и политической ветвях формирования общественных интересов. Причем политическая ветвь — это не просто теоретическая абстракция, а вполне реальный и, глав-

ное, наблюдаемый процесс, обслуживаемый институтами общества. В нем принимают участие отдельные индивидуумы — пассионарии, раньше других обнаруживающие «болевые точки» социума; средства массовой информации, общественные движения и партии, служащие «институциональным лифтом» для интересов, еще не получивших широкого распространения; представительные органы разных уровней, которые в конечном счете формулируют целевые установки, в той или иной мере соответствующие общественным ожиданиям. Данный процесс рассматривается в качестве основного механизма формирования интересов общества как такового, соответствующего политической ветви социодинамики.

Таким образом, систематическая государственная активность в свете нового теоретического знания должна быть жестко привязана к целевым установкам общества и вытекающим из них приоритетам стратегии социально-экономического развития.

Это особенно важно для сегодняшней России, где экономика функционирует в условиях, когда эффективные рыночные отношения в полной мере *еще* не сформировались, а груз прошлого в комбинации с ошибками 1990-х годов *уже* породил системные диспропорции, деформировавшие общество и обескровившие во многом его хозяйственную жизнь. И даже относительно успешные «нефтяные» годы не смогли избавить от ощущения, что страна в очередной раз нуждается в коррекции своего пути, в определении текущих приоритетов и построении общей стратегии, направленной на обеспечение устойчивого экономического развития и роста благосостояния российских граждан.

Преодоление болевых точек в экономике страны — задача сложнейшая. Надежды на рыночное саморегулирование здесь заведомо бесполезны — нигде и никогда рынок не формулировал и не реализовывал национальную экономическую политику. Это прерогатива государства — только оно способно, предназначено и уполномочено реализовывать общественные интересы подобного масштаба.

Россия по-прежнему находится в суровых условиях перехода от одного образа жизни к другому. И, судя по всему, окончание перехода состоится не завтра и не послезавтра. Это переход к «нормальности», которой не было. Тем не менее, шансы на продвижение страны к гражданскому обществу, плюралистической демократии и социальному рыночному хозяйству — при всех задержках и даже откатах — сохраняются. Главное — уметь извлекать уроки из недавнего прошлого и не делать новых ошибок.

2. Стратегия догоняющего развития для России

В 1913 г. российский ВВП на душу составлял 28% от уровня США по паритету покупательной способности. В 2006 г., по данным правительства США, цифра оказалась точно такой же — 28% . С одной стороны, это хорошая новость. Две войны, революция, коренная ломка всех институтов, сталинский террор, брежневский застой, возврат на путь капиталистического развития, сопровождавшийся катастрофическим спадом производства, — любое из этих событий могло по-

служить причиной радикального отставания. Кстати, за тот же период для Англии и для большинства стран Латинской Америки и Африки разрыв по отношению к США увеличился. Например, для Чили — с 50 до 29%. А мы сохранили его неизменным. С другой стороны, этот факт — повод для глубокого пессимизма. С 1913 по 2006 г. Япония уменьшила отставание от США с 25 до 76%, Южная Корея — с 16 до 56%, Норвегия — с 43 до 110%, Ирландия — с 51 до 100%. А мы, несмотря на титанические усилия и громадные жертвы, не продвинулись ни на шаг.

Предварительное обсуждение представленных в данной книге проектов показало, что все они ориентированы на достижение одних и тех же целей: высокого качества жизни, создание современных демократических институтов и развитого гражданского общества, обеспечение высокого престижа России в мире. Необходимым условием выполнения этих задач является увеличение российского душевого ВВП до европейского уровня. При низком уровне благосостояния стабильность демократии оказывается под вопросом, а лидерство — даже на региональном уровне — и вовсе невозможным.

Таким образом, главная задача сегодняшней России — разработать и реализовать успешную стратегию догоняющего развития, которая вывела бы российский душевой ВВП на уровень развитых европейских стран. В данном контексте под стратегией следует понимать траекторию изменения институтов и экономической политики, «соединяющую» текущее состояние с желательным[67]. Претендовать на детальное описание такой траектории вряд ли целесообразно, слишком высока степень неопределенности. Следует, однако, попытаться указать общие ориентиры и как можно точнее спланировать первые шаги.

Практически все участники дискуссии согласны с тем, что эффективная стратегия догоняющего развития должна предусматривать:

- расширение частной инициативы и конкуренции;
- промышленную политику;
- взаимодействие бизнеса, государства и общества;
- сильное, но не чрезмерно сильное государство;
- повышение качества институтов: защищенности прав собственности, независимости и неподкупности судей, борьбу с коррупцией, укрепление законности, свободы бизнеса, повышение качества государственного управления;
- достижение высокого уровня человеческого капитала;
- создание инновационной экономики.

Таким образом, «область согласия» достаточно широка, но имеется и ряд принципиальных расхождений. Важнейшее из них заключается в ответе на следующий вопрос: надо ли начинать с институциональных реформ (укрепления прав собственности, свободы конкуренции и т. п.) или делать акцент на стимулировании экономического роста?

Здесь слово «начинать» относится к первому шагу искомой стратегии. Наиболее распространенная точка зрения, которой придерживаются и наши оппонен-

[67] Речь идет о так называемой «стратегии промежуточных институтов» (*Полтерович (2001, 2006а)*).

ты, состоит в том, что начинать надо с улучшения институтов. При плохих институтах, говорят они, любые попытки стимулирования роста обречены на провал, государственные деньги будут потрачены впустую и разворованы. А при хорошем инвестиционном климате рынок сам решит задачи роста, правительству придется оказывать ему лишь минимальную помощь. Ниже мы попытаемся продемонстрировать, что, несмотря на кажущуюся убедительность, этот аргумент несостоятелен.

Почему догоняющая стратегия может быть успешной? В 60-е годы прошлого столетия, изучая модель Солоу, макроэкономисты обратили внимание на то, что «при прочих равных условиях» страна с меньшим объемом душевого капитала должна расти быстрее — эффект, возникающий вследствие убывающей отдачи капитала. Однако другой важнейший фактор роста — уровень технологий — характеризуется уже возрастающей отдачей: чем выше этот уровень, тем быстрее он растет. Кроме того, отстающая страна рискует попасть в «ловушку бедности» (*Matzuyama (2006)*) или в институциональную ловушку (*Полтерович (1999)*); в этих случаях она движется вдоль равновесных (поддерживаемых рынком) траекторий медленного роста.

Как правило, *у развивающейся страны есть только одно преимущество перед развитыми экономиками — «преимущество отсталости»: возможность заимствования уже созданных ими институтов, методов управления и технологий производства*[68]. Широкомасштабное заимствование требует тщательной координации усилий различных экономических агентов. При этом институциональные подсистемы, ответственные за собственно инновационное развитие, должны играть меньшую роль. Если эта гипотеза верна, то именно задачу заимствования и следует положить в основу догоняющей стратегии.

Хотя заимствовать проще, чем создавать новое, удача здесь отнюдь не гарантирована. Это особенно касается заимствования (трансплантации) институтов[69]. Ниже мы остановимся на одной, на наш взгляд, решающей особенности успешной догоняющей стратегии, которой до сих пор уделялось недостаточно внимания, — на использовании системы стратегического (индикативного) планирования. Создание такой системы и должно составлять содержание начального этапа при реализации стратегии догоняющего развития для России. Чтобы обосновать этот тезис, целесообразно прежде всего обратиться к опыту других стран.

Приведем несколько исторических примеров. Так, Англия, технологически отставшая до XVI века от своих соседей на континенте — городов Голландии и Фландрии, — сумела превзойти их благодаря государственной политике, направленной на

[68] Исключение составляют немногие страны, где объем торгуемых природных ресурсов в расчете на душу населения особенно велик, например Катар, Бруней или ОАЭ. Россия к их числу не принадлежит.

[69] Элементы соответствующей теории, а также ряд важнейших черт эффективной догоняющей стратегии на разных стадиях развития, в том числе применявшихся европейскими странами в процессе индустриализации, содержатся в исследованиях отечественных и зарубежных экономистов (*Полтерович (2001, 2006a); Chang (2002); Полтерович, Попов (2006 a,b)*).

создание и поддержку английской промышленности. К 1820 г. средняя (стоимостная) ставка тарифа на импорт готовой продукции в Англию составляла 45—55%. Англия либерализовала торговлю только к середине XIX века, когда ее технологическое первенство стало неоспоримым. А, потеряв лидерство, она вернулась к политике протекционизма в первой трети XX столетия (*Chang (2002, pp. 17—23)*).

Известный американский историк П. Бэйрох назвал США «родиной и бастионом современного протекционизма». Согласно Бэйроху, в течение XIX века и вплоть до 20-х годов следующего столетия США были наиболее протекционистской и в то же время наиболее быстро развивавшейся экономикой в мире. Средняя стоимостная ставка тарифа на ввоз промышленных товаров в США составляла 35—45% в 1820 г., 40—50% — 1875 г. (в Англии в это время тарифы были на минимальном уровне), около 50% — в 1931 г. Резкое снижение тарифов произошло лишь после Второй мировой войны, когда США утвердились в качестве технологического лидера. В 1950 г. средняя тарифная ставка была уже 14%.

Таким образом, в обоих эпизодах смены лидера — и когда в XVI веке Англия догоняла города Фландрии и Голландии, и когда США догоняли Англию[70] — важнейшую роль играла государственная политика стимулирования роста. При этом степень государственного вмешательства падала, как только страна становилась лидером (*Полтерович, Попов (2006а)*).

После Второй мировой войны целый ряд стран пытался решить задачу модернизации. Однако лишь три больших страны сумели за 20—40 лет из развивающихся стать развитыми — Япония, Южная Корея и Тайвань. И все три опирались на развитую систему стратегического[71] (индикативного) планирования. В 1950 г. японский душевой ВВП составлял 20% американского, в 1973 г. соотношение радикально изменилось, достигнув 66%, в 1992 г. оно равнялось уже 90% *(Maddison (1995. p. 23—24)*)[72]. Тайвань и Корея начали с гораздо более низкого уровня. Душевой ВВП Тайваня составлял 9,6% уровня США в 1950, 22% — в 1973 г. и достиг 53,8% в 1992 г. Аналогичные цифры для Кореи: 9,15% , 17% и 46%. Несколько европейских стран, ранее отставших и особенно пострадавших в результате войны, — Португалия, Испания, Франция[73] — сумели совершить значительный рывок. И опять-таки все они использовали индикативное планирование в качестве важнейшего инструмента экономической политики.

Во всех перечисленных странах на начальных этапах индикативные планы выполнялись или даже перевыполнялись по наиболее существенным показателям, а затем роль планирования постепенно снижалась. Однако исследователи

[70] США догнали Англию по уровню душевого ВВП на переломе XIX и XX веков.

[71] Мы используем термины «стратегическое планирование» и «индикативное планирование» как синонимы. Типичная схема планирования включала краткосрочные (1 год), среднесрочные (3—7 лет) и долгосрочные (10—15 лет) планы.

[72] В 2001 г. оно составляло около 75%.

[73] В 1950 г. французский душевой ВВП составлял 76% английского, а в 1973 г. — уже 108% (*Maddison (1995, pp.23—24)*).

подчеркивают, что основное значение системы стратегического планирования состояло отнюдь не в формировании ориентировочных показателей или государственных инвестициях, а в том, что эта система создавала регулярный механизм для взаимодействия правительства, бизнеса, профсоюзов и потребителей, способствовала укреплению взаимного доверия и в конечном счете — достижению консенсуса и координации усилий. В странах Восточной Азии это привело к необычному для Запада, но, как оказалось, плодотворному при плохом институциональном климате «слиянию» государственного аппарата и бизнеса (отсюда и термины «Japan (Korea)-corporation»). Однако указанная роль индикативного планирования явственно проявилась и в других странах, в частности, во Франции (*Cazes (1990)).*

Финляндия, превратившаяся после войны из аутсайдера в полноправного члена европейского сообщества, не использовала индикативное планирование. Однако, согласно финским экспертам (*Jantti, Saari, Vartiainen (2005, p. 8)*), имело место «удивительное сходство» стратегий стимулирования роста, использованной Финляндией и «азиатскими тиграми». Авторы пишут: «В Корее, на Тайване, так же как в Финляндии, прагматическое сотрудничество между организованными частными агентами..., с одной стороны, и правительственными чиновниками и государственными служащими, с другой — играло ключевую роль в ускорении экономического роста. Как обычно для подобных корпоративистских режимов, многие ключевые решения принимались в промежуточной области между частной и общественной деятельностью».

Упомянутые эксперты утверждают, что быстрый рост финской экономики в 1950—1970-х годах был достигнут благодаря «прямому вмешательству» государства, обеспечившему высокий темп роста инвестиций в ключевые отрасли промышленности и низкий процент за кредит. На начальных этапах государство создавало и поддерживало крупные компании и использовало производственные экстерналии. Например, развивая деревообработку, оно расширяло спрос на продукцию металлургии, что в свою очередь создавало условия для развития электроники».

Еще одно «экономическое чудо» произошло совсем недавно, в 1990-е годы: Ирландия продемонстрировала экономический рост свыше 9% в 1993—2000 гг. Стоит отметить, что политика ирландского правительства координируется посредством семилетних (!) «планов национального развития», составляемых на основе консультаций с представителями бизнеса, профсоюзами и региональными властями» (*Полтерович, Попов (2006a)).* Наконец, нельзя не упомянуть и Китай, демонстрирующий в последние 30 лет фантастические темпы роста, где планы постепенно из обязательных превратились в индикативные и по-прежнему играют основополагающую роль (*Полтерович (2006b)).*

Итак, опыт стран, сумевших в последние шесть десятилетий реализовать успешную стратегию догоняющего развития, свидетельствует о том, что стратегическое планирование должно быть непременной составной частью такой стратегии. А как же институты? Верно ли, что в этих странах на этапе становления

системы индикативного планирования была низкая коррупция, честный суд, высокий уровень доверия экономических агентов друг к другу? Данные дают определенно отрицательный ответ на этот вопрос. Собственно говоря, с современных позиций сращивание государственного аппарата и бизнеса само по себе означает «слабость институтов». Даже во Франции в 1946 г., когда были разработаны первые пятилетние планы, процветал черный рынок, коррупционные скандалы потрясали страну. Улучшение институтов было в большей мере следствием, нежели предпосылкой быстрого экономического роста.

Причинная связь между институтами и экономическим ростом носит двусторонний характер. Это доказано как теоретически, так и эконометрическими расчетами (*Chong, Calderon (2000), Балацкий (2002)*). Быстрый рост делает более выгодными инвестиции в производство, поэтому ослабляются стимулы к вложениям в «присвоение ренты». На фоне быстрого роста легче проводить институциональные реформы, возникает возможность выхода из институциональных ловушек. Более того, улучшение институтов происходит как бы само собой.

Принцип «сначала институты — потом рост» не был реализован ни в одной стране. А попытки создать механизм роста и с его помощью улучшать институты в некоторых, пусть немногих случаях увенчались успехом. В России институциональные реформы определенно зашли в тупик. Административная реформа, пенсионная реформа, реформа ЖКХ, реформа образовательной системы — все они породили глубокое разочарование. Однако успех может быть достигнут на другом направлении — путем создания системы стратегического (индикативного) планирования.

До сих пор термин «стратегическое планирование» у многих представителей российской элиты вызывает отторжение, подобно тому, как еще совсем недавно утверждение о необходимости промышленной политики считалось признаком обскурантизма. Стратегическое планирование ассоциируется с планом-законом советских времен и воспринимается как инструмент господства государства над обществом. Однако формирование стратегий происходит и в нынешней России. Роль агентства по стратегическому планированию выполняет Экспертное управление Президента Российской Федерации. Именно ему, в соответствии с Положением об Экспертном управлении, вменены в обязанность «координация, разработка и экспертиза общенациональных проектов», а также «анализ информации, разработка прогнозов и сценариев развития социально-экономических отношений».

Закрытость процесса планирования и отсутствие достаточно развитой системы согласования решений накладывают серьезные ограничения на результаты плановой деятельности даже при самой высокой квалификации и абсолютной честности исполнителей. Бизнес и общество не участвуют в формировании стратегий на регулярной основе и нередко воспринимают решения как навязанные против их воли. Авторы стратегии остаются в тени, ответственность за неудачи в глазах общества несут министерства, для наказания которых на самом деле нет оснований.

Индикативный план по самой своей сути может содержать определенные обязательства государства перед бизнесом и потребителями, но не должен предус-

матривать каких-либо дополнительных обязательств бизнеса и общества перед государством. Обнародованный индикативный план создает принципиальные возможности не только для координации усилий, но и для контроля общества за действиями государства. Система стратегического планирования требует специальных институтов, обеспечивающих многоярусную процедуру экспертиз и обсуждений, непрерывное и эффективное взаимодействие между представителями федерального и региональных правительств, профсоюзов, ассоциаций бизнеса и потребителей. Тем самым она стимулирует деятельность таких организаций и, значит, способствует формированию гражданского общества. Сам процесс достижения согласия значит не меньше, чем его конкретный результат.

Каковы же конкретные задачи стратегического планирования? Главная задача — широкомасштабное перевооружение отраслей на основе массового заимствования и адаптации западных технологий, а также — при появлении подходящих условий — совершенствование экономических институтов. Ни рынок, ни отраслевые ассоциации бизнеса не могут эффективно решить подобную задачу, поскольку она требует координации разнородных производств (в этой связи иногда говорят о координационной экстерналии).

Поясним эту мысль. Одна из естественных идей освобождения российской экономики от ресурсной зависимости состоит в переоснащении нефтеперерабатывающих производств с целью увеличения их производительности и улучшения качества продукции. Но при этом надо учитывать спрос со стороны нефтехимии и предложение со стороны нефтяного машиностроения; обе эти отрасли в свою очередь нуждаются в перевооружении. Когда речь идет о крупных изменениях, задача координации становится нетривиальной.

Стратегическое планирование особенно необходимо России в связи с ее региональной неоднородностью. Разные регионы находятся на разных стадиях развития, а следовательно, требуют существенно дифференцированной политики стимулирования роста. С другой стороны, законы должны быть едиными на всей территории РФ. При выработке стратегии следует стремиться к разрешению этого противоречия.

Для разработки и мониторинга стратегических планов необходимы специальные институты. Возглавлять процесс могло бы Федеральное агентство по стратегическому планированию, подчиненное непосредственно главе правительства. Его деятельность должна опираться, с одной стороны, на региональные агентства по стратегическому планированию, а с другой — на систему комиссий, включающих представителей министерств, профсоюзов, ассоциаций потребителей и отраслевых ассоциаций бизнеса. Должен быть разработан итеративный процесс сбора и обработки информации и согласования решений, использующий современные средства анализа (в частности, модели общего равновесия).

В заключение перечислим важнейшие задачи стратегического планирования:

- решение проблем межсекторной, межвременной и межрегиональной координации при решении задачи масштабного перевооружения отраслей;

- координация в заимствовании новых технологий. Заметим, что, как показывает опыт стран «экономического чуда», стадии инновационного развития должна предшествовать достаточно длительная стадия имитации технологий (*Полтерович, Попов (2006)*);
- координация деятельности институтов развития: национальных проектов, Инвестиционного фонда, особых экономических зон, Венчурного фонда, Банка развития;
- учет структурных потребностей в рабочей силе, политика в сфере образования;
- укрепление гражданского общества: вовлечение общественных организаций в процесс формирования стратегий;
- совершенствование институтов: завоевание доверия в открытом процессе формирования стратегий; увеличение ответственности государства; упорядочение процессов лоббирования, ограничение коррупции;
- согласование макроэкономической политики с задачами устойчивого развития.

По мере исчерпания задачи масштабного заимствования технологий эффективность стратегического планирования неизбежно уменьшается: в инновационной экономике увеличивается роль свободного поиска и, соответственно, рынка. Через 15—25 лет оно сыграет свою роль и должно будет «отмереть».

Успех стратегического планирования отнюдь не гарантирован. Многие страны потерпели неудачу на этом пути. Однако альтернатива созданию эффективной системы стратегического планирования только одна — навсегда остаться «развивающейся страной».

* * *

В России, как известно, осуществление грандиозных планов модернизации, независимо от того, утопичны они или реализуемы, обычно сопровождается ограничением личных свобод. И наоборот, как только в стране раскрепощается личная инициатива и человек, становясь свободным, получает право на выбор, государство начинает стремительно утрачивать свое величие, а иногда даже и суверенитет. Фатальна ли такая дилемма?

Анархо-олигархический капитализм в России мертв, и не стоит по нему горевать. Но восстановление «закона и порядка» несет совсем не абстрактную угрозу господства номенклатурного капитализма. Единственное средство ее нейтрализовать — укреплять демократию и гражданское самосознание. Словом, наша политическая элита не должна увлечь себя крайностями государственного экспансионизма, грозящего прийти на смену безбрежному либерализму 1990-х годов.

Пора, наконец, понять, что недостаток государственного регулирования так же вреден рыночной экономике, как и его избыток. Без такого понимания мы будем постоянно шарахаться от «произвола власти» к «власти произвола», упус-

кая возможности для цивилизованного обновления страны. Плохое государство нужно заменить только таким государством, где политика социально-экономической модернизации не приносит в жертву ни свободу, ни справедливость.

ЛИТЕРАТУРА

Балацкий Е. В. (2002). Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. Т. 38. 2002. № 3.

Гринберг Р. С., Рубинштейн А. Я. Экономическая социодинамика. М., 2000.

Полтерович В. М. (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. Т. 35. 1999. Вып. 2.

Полтерович В. М. (2001a). Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3 .

Полтерович В. М. (2006a). Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. Т. 42. 2006. № 1. С. 3—18.

*Полтерович В. М. (*2006b). Стратегии институциональных реформ. Китай и Россия // Экономика и математические методы. Т. 42. 2006. № 2. С. 3—16.

Полтерович В., Попов В. (2006a). Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006. № 7. С. 4—23.

Полтерович В. М., В. Попов (2006b). Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения // Вопросы экономики. 2006. № 8. С. 46—64.

Полтерович В. М., О. Ю.Старков (2006). Проблема трансплантации ипотечных институтов в переходных экономиках: роль стройсберкасс. М.: ЦЭМИ РАН, Препринт #WP/2006/210.

Cazes B. (1990). Indicative Planning in France // Journal of Comparative Economics. 1990. Vol.14. No. 4, 607—620.

Chang H.-J. (2002). Kicking Away the Ladder. Cambridge University Press.

Grinberg R., Rubinstein A. Economic Sociodynamics. Springer-Verlag. Berlin, Heidelberg, New York, 2005.

Economic Survey of Europe (2001). N.1. Economic Commission for Europe. United Nations.

Chong, A., Calderon, C. (2000). Causality and feedback between institutional measures and economic growth // Economics and Politics. 2000. No 12, 21—24.

Jantti M., Saari J., Vartiainen J. (2005). Country case study: Finland combining growth with equality. UNU-WIDER Jubilee Conference, Parallel session 7.3, 17—18 June 2005, Helsinki, Finland.

Maddison, A. (1995). Monitoring the World Economy: 1820—1992. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Matsuyama, K. (2008). Poverty trap // L. Blume and S. Durlauf, ed., The New Palgrave Dictionary of Economic.