

Институт современного развития

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИИ:
ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА
Часть 2

Москва, 2009

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

Председателя правления Института современного развития
Юргенса Игоря Юрьевича

СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ: ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА. ЧАСТЬ 2:

Коллектив авторов – М.: _____, 2009. – _____с. с илл.

В работе излагаются первые оценки влияния мирового кризиса на развитие России. В исследовании рассматриваются новые условия развития страны и предлагаются решения некоторых актуальных проблем экономики, социальной сферы, региональной политики России. При подготовке данной работы использовался авторский подход, разработанный группой экономистов СИГМА и опубликованный в 2007 году в работе «Россия в 2008–2016 годах: сценарии экономического развития».

© Институт современного развития, 2008.

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	4
УСЛОВИЯ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В РОССИИ	7
Риски и шансы антикризисного регулирования (Н. Масленников)	7
Россия лицом к лицу с Кризисом. Что делать? (А. Белова)	28
Политика развития в условиях кризиса (С. Васильев, Е. Погребняк, Ю. Урожаева)	34
Инвестиционный процесс: старая проблема на будущее (Л. Григорьев)	42
Конкурентная политика в условиях кризиса (С. Авдашева, А. Шаститко)	66
Институциональный анализ реформы электроэнергетики в России (С. Кондратьев, Ю. Урожаева)	87
СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ И ТРУДНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	104
Мировой финансово-экономический кризис и социальная perestroika России (Е. Гонтмахер)	104
РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВА: НЕИЗБЕЖНАЯ ЗАДАЧА	129
Пути модернизации государственного аппарата (С. Плаксин, А. Жулин)	129
Актуальные проблемы реформирования бюджетного процесса в России (А. Шаститко, М. Овчинников)	140
Коррупция – структура и специфика мер противодействия (Л. Григорьев, М. Овчинников)	167
ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	205
Региональная политика: вызовы кризиса (Л. Григорьев, Н. Зубаревич, Ю. Урожаева)	205

ВСТУПЛЕНИЕ

Мировой финансовый кризис и кризис в экономике России являются, безусловно, наиболее актуальной темой 2008 года, обсуждаемой политиками, экономистами, бизнесменами, обществом. Политики пытаются провести страну через экономические потрясения, распределяя накопленные государством ресурсы; экономисты ищут новые антикризисные рецепты, впервые сталкиваясь с кризисом, действительно охватившим все страны мира; бизнес стремится сохранить активы и минимизировать потери, а граждане испытывают обоснованную тревогу за свое социальное положение и благосостояние.

Институт современного развития взял на себя смелость подготовить не совсем обычную публикацию. Как правило, работы, посвященные кризису, пишутся в жанре «экономических мемуаров», выходят после завершения кризиса и в них маститые ученые профессионально объясняют те или иные явления, дают оценку ходам правительств, поведению бизнеса, социальным реакциям.

Уникальность данной публикации в том, что она готовилась и представляется на обсуждение на стадии активного развития кризиса, когда ни его глубина, ни его продолжительность, ни однозначно «правильное» содержание антикризисных мер не могут быть достоверно оценены экономистами и являются предметом широких дискуссий. На момент подготовки сборника (в самом начале 2009 года) можно лишь предположить, что финансовый кризис (точнее «финансовую панику») мы преодолели (отдельный вопрос какой ценой), в экономический кризис – вступаем, контуры социального кризиса – пока не знаем, а политического кризиса – опасаемся. Особой отдельной работой является исследование внешних и геостратегических условий неухудшения положения страны. Вышесказанное предопределило, в частности, структуру публикации как сборника авторских глав.

В представленном исследовании экономисты группы СИГМА, эксперты Института современного развития возвращаются к вопросам институциональных преобразований в стране, поскольку проблемы, «заретушированные» денежными поступлениями благоприятной экономической конъюнктуры, в период экономического спада проявляются с новой силой. Если в период роста обосновать необходимость проведения институциональных реформ сложно потому, что «рост и так идет», то в кризисный период все сосредотачивается

на «тушении пожаров», упуская возможность реализации мер с долгосрочными последствиями.

В работе анализируются новые экономические и политические условия для страны, рассматриваются стратегические варианты ее развития, а также предлагаются решения для некоторых важных проблем, актуальные в условиях кризиса. Для удобства читателя результаты исследований публикуются в двух брошюрах.

Игорь Юргенс,
Председатель Правления
Института современного развития

УСЛОВИЯ ВЕДЕНИЯ БИЗНЕСА В РОССИИ

Никита МАСЛЕННИКОВ,
Советник Института современного развития

Риски и шансы антикризисного регулирования

Особенность кризисных прогнозов на 2009 год (которые, очевидно, не раз еще будут корректироваться) — их т.н. «активный» характер¹. Речь идет о том, что «сбытаемость» заявленных показателей ставится в прямую зависимость от эффективности как уже принятых регулятивных антикризисных мер, так и тех, которые еще предстоит осуществить. При этом, естественно, делается допущение, что все необходимые решения разумны, адекватны потребностям банковской системы и реального сектора и будут иметь хотя бы «средненормативную» результативность.

Сами меры, следует заметить, выглядят достаточно абстрактно. По известной российской традиции — это, скорее, направления, а не дороги. Лишь некоторые из них имеют количественные характеристики. Это, прежде всего, касается снижения темпов роста цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий. Предусмотрено более плавное повышение тарифов на газ в 2009 г.: 5% с 1 января, 7% с 1 апреля, 7% с 1 июля, 6,2% с 1 октября. Среднегодовой рост регулируемых тарифов на железнодорожные перевозки в 2009 г. ограничен 12,4% (ранее предполагалось 18,7%). Их индексация будет проводиться дважды в год: с 1 января и с 1 июля. В свою очередь индексация тарифов на тепловую энергию составит 18%.

Поддержанию ликвидности банковского сектора и его капитализации также повезло с размерностью. К концу 2009 г. объем ресурсов, направляемые на субординированные кредиты, беззалоговые аукционы и санацию банков составит 11,2–11,5% ВВП (до 4,7 трлн рублей).

¹ Все количественные оценки даны по состоянию на 18 января 2009 г. В конце 2008 г. Минэкономразвития РФ прогнозировало (по базовому варианту) на следующий год: цену на нефть \$50 за баррель; цену на газ \$283,5 за тыс. куб. м; среднегодовой курс доллара США 30,8 – 31,8 рублей, инфляцию в 10–12%; экспорт нефти – 235,0 млн т; газа – 208 млрд куб. м; темп роста ВВП – 102,4% (42 089 млрд рублей); динамику промышленного производства в 96,8%; прирост инвестиций в основной капитал на 1,4%; увеличение реально располагаемых доходов населения на 2,5%; рост оборота розничной торговли на 3,4%; активное внешнеторговое сальдо – 18 млрд долларов (при экспорте в \$303 млрд и импорте в \$285 млрд); отток капитала - \$90 млрд; сокращение международных резервов на \$110–14- млрд – Источник: Минэкономразвития РФ.

Установлены лимит на предоставление госгарантий (до 300 млрд рублей), объем дополнительной поддержки малого бизнеса (госбюджет – 10,5 млрд рублей и ВЭБ – 30 млрд рублей), а также дополнительной капитализации Росагролизинга (25 млрд рублей) и Россельхозбанка (45 млрд рублей).

Все остальные регулятивные предпосылки «активного прогноза» (2,4% роста ВВП и 1,4% прироста инвестиций в основной капитал при падении производства на 3,2%) сформулированы на «вербальном уровне». Речь идет, к примеру, о налоговых стимулах, поддержке жилищного сектора, повышении таможенных тарифов в целях защиты внутреннего рынка и изменении квот на импорт мяса, увеличении субсидий на экспорт промышленной продукции, кредитов предприятиям АПК, субсидиям оборонным предприятиям. В социальной защите населения предусматриваются «повышение пособий безработным и активные программы поддержки занятости».

В перечне регулятивных мер представлено много дополнительного. Здесь и капитализация системообразующих предприятий, и фондирование банков, кредитующих сельское хозяйство (при этом допускается субсидирование процентной ставки по отдельным видам кредитов до 80%), и поддержка программ кредитования и инвестирования малого, а также инновационного бизнеса, и выкуп «плохих» долгов и стрессовых активов и многое другое. Порой кажется, что речь идет об оглавлении добротного учебника по госрегулированию.

Некая конкретность, правда, содержится в предложении о необходимости «неснижения общего объема расходов». При этом госинвестиции должны стабилизироваться в 2009 г. на уровне около 4% ВВП. Существенно больше ясности для понимания из чего складывается российская антикризисная программа дает опубликованный Правительством РФ «Перечень первоочередных мер, предпринимаемых по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса». Принятые за последние четыре месяца 2008 г. решения сведены в нем в 18 разделов. Шесть из них касаются мер общесистемного характера (курсовая политика, поддержка банковской системы, поддержка финансового рынка и защита российских предприятий от недружественных поглощений, налоговая и бюджетная политики, тарифная политика, содействие занятости населения). Раздел «поддержка деловой активности в реальном секторе экономики» раскрывает структуру и содержание госпомощи списку из 295 систе-

мообразующих предприятий². Еще один раздел посвящен организационному сопровождению реализации антикризисных мер. Наконец, остальные 10 характеризуют меры отраслевой направленности (жилищное строительство и содействие гражданам на рынке жилья, нефтяная промышленность, автомобилестроение, сельхозмашиностроение, оборонно-промышленный комплекс, малый и средний бизнес, авиационные перевозки, розничная торговля, аграрно-промышленный комплекс, инфраструктурные проекты).

В общей сложности на реализацию антикризисных мер зарезервировано 10 трлн рублей. Эта сумма формируется из средств федерального бюджета (около 3 трлн рублей), резервных фондов (более 2 трлн рублей), Центрального Банка (почти 4,6 трлн рублей). 430 млрд рублей привлечено из финансовых ресурсов госкорпораций. Более половины от этого объема уже пришли в экономику: почти 4,2 трлн рублей получила банковская система; ВЭБ предоставил 319 млрд рублей компаниям на рефинансирование внешней задолженности, им же приобретено акций на фондовом рынке на 140 млрд рублей; 128 млрд рублей израсходовано на поддержку АПК, на 100 млрд рублей предоставлено гарантий предприятиям «оборонки»; около 150 млрд рублей составила поддержка жилищного сектора (включая 60 млрд рублей, внесенных в уставной капитал АИЖК).

По оценке премьер-министра В.Путина, «самые неотложные меры приняты... Правительство не намерено бросать в топку кризиса все имеющиеся резервы, не задумываясь о результативности их использования... На первый план выходит задача повышения эффективности бюджетных расходов, сохранения макроэкономической стабильности... Общая логика действий заключается в сочетании системных мер и точечных решений».

² В перечень из 295 системообразующих организаций, утвержденных Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики входят: 36 предприятий электроэнергетики; 30 транспортных компаний; 34 организации АПК и пищевой промышленности, 32 металлургические компании; 7 торговых сетей; 10 структур, представляющих нефтегазовый сектор; 18 предприятий связи; 17 компаний нефтехимической и химической промышленности; почти весь автопром; большинство компаний ракетно-космической промышленности; 6 предприятий жилищного строительства; 7 – радиоэлектронной промышленности; 5 – лесоперерабатывающего комплекса; 11 аптечных сетей и предприятий фармацевтической промышленности. Общий объем зарезервированных средств государственной поддержки (госгарантии, субсидирование процентных ставок, реструктуризация налоговой задолженности, госзаказ, меры таможенно-тарифной политики и др.) оценивается в 3,5 трлн рублей. Кроме того, при необходимости будут минимизироваться негативные социально-экономические последствия от прекращения деятельности таких предприятий. Вместе с тем попадание в список не является автоматической гарантией финансовой помощи.

Обозначенные приоритеты невозможно оспорить. Весьма показательна, например, предварительная оценка платежного баланса РФ за 2008 г., опубликованная в начале января 2009 г. Банком России. Утечка капитала за IV квартал 2008 г. достигла \$130,5 млрд, отток за декабрь – \$50 млрд. С начала публикации этого показателя в 1994 г. – абсолютный максимум.

С точки зрения привлечения зарубежных капиталов экономика вернулась минимум в 2006 год. В целом по итогам прошлого года банки сократили привлечение капитала в 7,9 раз, нефинансовый сектор – в 1,6 раз. Счет текущих операций пока остается положительным, но его сальдо (8,1 млрд рублей) – лишь треть от аналогичного показателя 2007 года. Все эти перемены знака будут оказывать существенное влияние на состояние денежного предложения, источники которого заметно сократятся. Зависимость российской экономики от мировых финансовых рынков, равно как и от конъюнктуры на рынках основных экспортных товаров оказалась гораздо более основательной, чем предполагалось ранее.

Прямое следствие этого – необходимость корректировки параметров уже принятого бюджета–2009. Ключевой вопрос – среднегодовая прогнозная цена на нефть. По расчетам Экономической экспертной группы, при цене нефти \$41 за баррель доходы бюджета снизятся на 3,9 трлн рублей и составят 7 трлн рублей. Дефицит бюджета – 2 трлн рублей или 5% ВВП, на покрытие которого придется привлечь почти половину резервного фонда. Курс рубля составит 33 рубля за доллар, инфляция – 14%, объем ВВП – 39,5 трлн рублей. Если цена на нефть опустится до \$32 за баррель, то бюджетный дефицит составит уже 8% ВВП (около 3 трлн рублей). Курс рубля при таком сценарии минимум 35 рублей за доллар.

Уже этих примеров достаточно для вывода о том, что в программе намеченных антикризисных регулятивных мер неизбежны изменения.

На рубеже 2008/2009 гг. в них наметилась «развилка». Система ее «координат»: с одной стороны, вполне четко обозначившиеся риски регулирования, с другой – понимание зависимости контуров послекризисной экономики от содержания антикризисной программы. Оба этих «осевых» обстоятельства имеют принципиальный характер.

В осенние месяцы 2008 года регулятивные меры складывались во многом стихийно, в спонтанном режиме «пожаротушения». По большому счету это закономерно. Практически все известные в эконо-

мической истории антикризисные программы (в т.ч. и «Новый курс» Ф.Рузвельта во время Великой депрессии) формировались сходным образом. Итог этой фазы неоднозначен, но определенный и немаловажный позитив есть – банковская система в целом все-таки устояла, сохранив известную работоспособность. Впрочем, непреходимость в ней по-прежнему присутствует, и банки не торопятся отдавать деньги в реальный сектор (наращивая в т.ч. депозиты в ЦБ, выросшие с сентября 2008 г. вчетверо и составляющие уже более 300 млрд рублей). Нерасширение же кредитов (к тому же мало доступных), усугубляя промышленный спад, спровоцировало т.н. точечно-списочную помощь системообразующим предприятиям на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, универсальные меры по накачке ликвидности получили продолжение в раздаче индивидуальных пакетов антикризисной защиты.

С конца декабря 2008 г. и особенно в январе 2009 г. началась своего рода консолидация регулятивных мер, их систематизация и упорядочение. Государство приступило к систематическому «отслеживанию» последствий своих действий. Результат оказался ожидаемым. По оценке Президента РФ Д.Медведева, непосредственно исполняется не более трети принятых решений.

Подобная «эффективность» в кризисные времена, однако, не новость. Роль государства в экономике по определению соткана из противоречий (между его многочисленными функциями) и конфликтов интересов у субъектов принятия решений в связи с разнокачественностью множества объектов приложения их усилий. Не менее очевидна и инерционность регулятивных мер. Понятно, что самые первые (да, впрочем, и вторые тоже) решения принимаются на основе технологий побед над кризисами, которые уже в прошлом. В нашем случае первые «сто дней» были вчера. Уже есть и новый опыт, и понимание непохожести первого полномасштабного кризиса действительно глобальной экономики ни на что ранее случавшееся в истории мирового хозяйства. Появляется, правда не быстро, и добросовестная сдержанность в отношении собственной самобытности и т.н. национальных особенностей антикризисных мер. Словом, есть все основания для осмысления темпа и направления уже сделанных шагов и более тщательной выверки последующего маршрута. Повод для этого: озабоченность многих участников рынка и экспертов тем, что вместе с национальными резервами (уже сократившимися на четверть) страна теряет время для настройки экономики на новое качество послекризисного роста. Проблема в том, что содер-

жание антикризисного регулирования, включая в себе очевидные риски, не нейтрально к перспективе развития. Это, прежде всего, существенная затратность принимаемых мер. Средства, уже направленные в экономику, составляют не менее 15% ВВП, ожидаемого в 2008 году, назначенные же к поддержке банков и реального сектора – как минимум еще столько же. При вероятном дефиците бюджета – 2009 в 3–6% ВВП потребуются усиленная разборчивость в оказании господдержки. Принципиально важными становятся и условия ее предоставления.

Именно они должны снижать риск неверного распознавания рынком сигналов в виде финансовой помощи государства. Идея о том, что кризис «спишет» любую прошлую неэффективность и ошибки в корпоративном управлении, начинает овладевать «массами». Тем более что на госденьги претендуют и явные «лузеры», и те, кому обстоятельства не позволяют удержаться на гребне достигнутого ранее успеха. Полноценный механизм отбора когда еще сложится, поэтому проси чаще и громче, что-нибудь да получишь.

В итоге (как обратная сторона мер поддержки) у «реципиентов» формируется своего рода «культура избыточных запросов», когда требовать стремятся с «запасом». Нередко за этим, действительно, стоит обстоятельный анализ ситуации в тех или иных отраслях и секторах. Аргументы (как, например, у «оборонщиков» и «зерновиков») серьезно обсчитаны. Беда в том, что в искомое «точечное» решение в кризисных обстоятельствах порой «впрессовывается» целая государственная программа стимулирования отрасли (сектора), реализация которой по-хорошему требует нескольких лет и другой логики финансирования. Отсюда и растущий риск для государства потратиться впустую, коль скоро условия для «развертки» решения в осязаемый результат отсутствуют. Именно этой финансовой интуицией, «замешанной» на опасениях ослабить бюджетную и денежно-кредитную политику и сорваться в стагфляцию, и можно объяснить парадоксальную, на первый взгляд, прижимистость Минфина и госбанков. Пока падение не достигло «дна» идти на крупномасштабные затраты и преждевременно, и не рационально.

Снижению указанного риска способствует уже сделанный выбор – поддерживать не отрасли, а предприятия. Но, как раз при этом возникает новая зона неопределенности – критерии отбора в условиях очень высокой (до 20 раз) внутриотраслевой дисперсии показателей эффективности. Наилучший измеритель, однако, существует.

Это по ложительная добавленная стоимость, создаваемая предприятием. Практическое применение его, правда, затруднено большим объемом расчетной работы, однако, надежность вполне способна компенсировать усилия⁹.

Еще одно проявление запросов «с запасом» – лоббирование защитных мер в таможенно-тарифной политике. Протекционистская практика пока еще, и к счастью, носит ограниченный характер. Но, риски ее уже обозначились вполне очевидно. Во-первых, это опасность подрыва доверия у основных торговых партнеров. Декларацию «двадцатки» Россия в ноябре 2008 г. на саммите в Вашингтоне подписала. В ней же ровно об угрозе протекционизма и сказано. Во-вторых, если уж определенные ограничения неизбежны, то им категорически противопоказана консервация технологической отсталости. Пример автопрома, к сожалению, и есть лыко в эту строку. К тому же «замаячили» прямые бюджетные потери: резкое падение спроса на распродажу иномарок уже грозит недополучением бюджетных доходов до \$1 млрд.

Российская антикризисная программа (в том виде как она сложилась к началу 2009 г.) вписывается в общемировой опыт подобных мер. Антикризисное регулирование объективно противоречиво, инерционно (т.е. черпает источник вдохновения *post times*) и структурно детерминировано (определяется экономическими и политическими интересами и мотивациями групп, представляющих звенья уже существующей секторально-отраслевой структуры экономики). Работая исключительно в реактивном режиме скорой помощи, оно усиливает риск структурной имобилизации, т.е «схлопывания» потенциала необходимых и назревших структурных сдвигов. Принципиально важным свойством антикризисных мер является настройка режима функционирования «регулярных» рыночных институтов. Неоптимальное финансовое содействие ведет к их ослаблению.

⁹ В числе других критериев могут быть: положительные сдвиги в корпоративном управлении (за определенный, в т.ч. докризисный период), отсутствие дефолтов, инвестиционная политика, конкурентоспособность (измеряемая динамикой рыночной доли), соотношение темпов роста производительности труда и заработной платы (в т.ч. в сравнении со среднеотраслевой динамикой). Группировка предприятий по этим показателям соответственно дает «адресность» для применения различных режимов поддержки в отношении «лидеров» и «середняков». В свою очередь, критерии поддержки «аутсайдеров» должны носить исключительно социальный характер (градообразующие предприятия и т.п.)

Возник риск выхолащивания их содержания. Это уже заметно на фондовом рынке, где доминируют госброкеры⁴, и в целом в банковской сфере⁵. Однако наибольшая угроза деинституционализации экономики – в ограничении конкуренции. Своевременность и оправданность первоначальных антикризисных мер может перейти в свою противоположность. Долгосрочные договоры между субъектами хозяйственной деятельности, популярные во многих министерских кабинетах, защитные пошлины, «добровольные» ограничения цен, преференции российским поставщикам при госзакупках, неразборчивое поощрение слияний и поглощений, вполне способны повлечь за собой рост монополизации, разгон цен, ослабление конкуренции на ряде отраслевых и локальных рынков.

В этом же ряду (как оборотная сторона господдержки) неизбежная имущественная экспансия государства и концентрация в его руках на выходе из кризиса значительного объема избыточных активов. Риск перераспределения собственности (кстати, вполне естественный в кризисные времена) в наших условиях обретает как бы дополнительную нагрузку – опасность нарушения фундаментального баланса между государством и рыночной экономикой, когда частная собственность становится неравноправной и дискриминируемой по отношению к собственности государственной. И это, увы, не теоретические упражнения, а экстраполяция планов «зайти» в капитал частных компаний напрямую или через покупки их ценных бумаг⁷.

Усиление роли государственной собственности – одна из доминирующих институциональных тенденций 2000-х годов. К началу 2008 г. государство сконцентрировало не менее 40–45% акций российских компаний. По оценкам экспертов, по ходу исполнения антикризисной программы эта доля может возрасти еще на 9–10%.

Главная проблема, однако, даже не в этом, а в нестабильности соотношений частной собственности. Это прямое следствие конфликта

⁴ На долю ВЭБ в отдельные торговые сессии на российских фондовых биржах приходится до трети всего оборота.

⁵ Интегральной характеристикой ее состояния может считаться т.н. отрицательный капитал банковской системы. В октябре 2008 г. он впервые за четыре года составил 20,7 млрд рублей. В ноябре 2008 г. вырос почти в 2,5 раза (до 48,8 млрд рублей). При этом чистые убытки российских банков достигли 1 декабря 2008 г. 85 млрд рублей, увеличившись за ноябрь на 36,1 млрд рублей. С начала 2008 г. убытки выросли в 85 раз – с 0,907 млрд рублей.

⁷ Только в первые две недели 2009 г. в публичный оборот вброшены новые планы имущественной экспансии: государство может получить доли в объединенной компании «Норникеля», UC Rusal и «Металлоинвеста». «Базовый элемент» продает банк «Союз» структурам «Газпрома» за символическую сумму. ВТБ получил почти 20% Росбанка в качестве дополнительного обеспечения по кредиту, ранее выданному «Интерросу»

интересов, когда государство одновременно выступает и как законодатель, и как регулятор, и как крупный рыночный оператор (госкорпорации и госбанки). В условиях кризиса по мере роста запросов на оказание финансовой помощи усиливается риск подмены рыночной самостоятельности частной и государственной форм собственности своего рода «вертикализацией» их отношений: госсобственность становится «равнее» и выше по значимости. Итог такого «упорядочения» предсказуем – прогрессирующая потеря эффективности в обоих секторах экономики.

Первая оценка рисков, с точки зрения инвесторов (а, стало быть, и послекризисного притока капиталов) уже выставлена снижением долгосрочного и краткосрочного кредитных рейтингов РФ. На первый взгляд, ну и что такого? Кто смотрит на эти «буковки» с «плюсами» и «минусами»? Ответ прост – кредитор. В случае снижения рейтингов как тенденции он может потребовать досрочного погашения внешних корпоративных займов у собственников. А это для денежных властей не преходящая головная боль, а уже хроническая мигрень.

В антикризисной тактике крайне важно не «смазать» перспективы социально-экономического развития. Политическое руководство страны руку на пульсе держит. Приняты концепция-2020, правительственный план действий на 2009–2012 гг., стратегия развития финансового рынка до 2020 г., внешнеэкономическая стратегия, завершается подготовка концепции создания международного финансового центра. Эти шаги разумны и необходимы, поскольку ясное стратегическое целеполагание – испытанное средство общеукрепляющего действия для экономического организма. Одного его, однако, недостаточно. Риски, до поры скрытые в антикризисных решениях, могут «перемонтироваться» из текущей злобы дня в генетический код посткризисной реальности. Поэтому, нашей медицине финансовых катастроф самое время начать использовать арсенал геной инженерии.

В условиях, когда ресурс действий в режиме «пожаротушения» близок к исчерпанию, это означает по сути дела реформатирование госрегулирования – его настройку на конструирование условий для будущего экономического роста. Предстоит выстроить своего рода мост из нынешней ситуации в новое качество экономики, которое сложится по выходу из кризиса.

Целей у такого «бридж менеджмента» должно быть не слишком много. И, в первую очередь, речь идет о переводе российского рыночного хозяйства в новое равновесное состояние.

16 января 2009 г. на валютных торгах курс рубля к основным валютам вышел на новый исторический максимум: доллар стал стоить 32,5747 рублей, а евро «пробил» отметку в 43 рубля. В ходе шестнадцатикратного «ступенчатого расширения коридора курсовых колебаний» (читай: политкорректный эвфемизм девальвации) рубль ослабел на 26% (к уровням августа 2008 г.). При этом международные резервы РФ сократились почти на 11% до \$426,5 млрд. Объем же валютных операций ЦБ в целях регулирования курса рубля в сентябре-декабре 2008 г. составил \$170 млрд (\$143,3 млрд и 19,4 млрд евро).

Закономерны вопросы: что именно делает Банк России, и как долго это будет продолжаться? С ответом на первый из них более или менее ясно: ЦБ РФ идет на плавное ослабление национальной валюты, тестируя рынок (прежде всего, спрос на доллары и евро), чтобы правильно нащупать т.н. «дно» курсообразования, когда спрос на мировые резервные деньги становится незначительным. Именно это значение курса рубля должно показать, что все основные финансовые параметры в российской экономике обрели новое равновесие. Это по сути дела «штатная работа» денежных властей в условиях кризиса. И она в настоящее время (правда, с разным успехом) проводится во всех развитых индустриальных и развивающихся странах. Общий резон – когда достигли «дна», наступает время разворота негативных тенденций. Важно не прозевать!

Со вторым вопросом сложнее. Любой сиюминутный ответ – весьма приблизительный и сильно самонадеянный. Речь, скорее, может идти пока лишь о прогнозировании общей тенденции в курсообразовании. Аналитики «Ренессанс Капитал» считают, например, что при цене нефти \$36–40 за баррель равновесный курс должен быть 34–35 рублей за доллар⁸.

К сходным оценкам приходят и аналитические службы других инвестиционных компаний и банков. Общее ожидание: до конца февраля 2009 г. возможно ослабление рубля к бивалютной корзине еще на 10–15%. Основания для такого вывода – усиление оттока капитала, стагнация незначительного активного сальдо торгового баланса, прогнозируемое отрицательное значение (как минимум в течение первого квартала 2009 г.)

⁸ Данные оценки в финансовом сообществе рассматриваются как умеренные. Простая экстраполяция декабрьских (2008 г.) темпов оттока капитала (\$130,5 млрд.) уже сдвигает значение равновесного курса в интервал 37–38 рублей за доллар. Поэтому диапазон колебаний в 40–50 рублей за доллар получил у аналитиков квалификацию «реалистичный».

счета текущих операций. При этом не исключается, что ЦБ для «наказания» валютных спекулянтов может пойти и на понижение курса рубля (скажем, до 37 рублей за доллар) с последующим его восстановлением. Причина – необходимость «гасить» сильные девальвационные ожидания в реальном секторе⁹. Справедливости ради следует заметить, что они имеют под собой определенные основания. Вплоть до декабря 2008 г. реальный эффективный курс рубля по отношению к валютам расчетов с основными торговыми партнерами РФ продолжал расти (в ноябре 2008 г. на 2%). Разрыв в темпах девальвации (у рубля они были меньше) негативно сказывался на конкурентоспособности российских производителей. «Перемена знака» произошла только в декабре 2008 г. Возникающей же в силу этого «экспортной премией» промышленность воспользоваться еще не успела.

В части СМИ и экспертных обсуждений высказывается претензия к ЦБ: негативные последствия «ступенчатой» корректировки курса можно было бы избежать, пойдя денежные власти на одномоментную девальвацию рубля. Вывод, бесспорно, теоретически допустимый, но в российских обстоятельствах четвертого квартала прошлого года неочевидный.

Во-первых, повторить опыт 1998 года невозможно в принципе хотя бы из-за того, что отсутствуют свободные мощности в промышленности. Тогда страна столкнулась с долговым и валютным кризисами. Сейчас она имеет дело с глобальной рецессией и «классикой» циклического перепроизводства в национальных границах. Во-вторых, тактика валютной политики, основанная на применении разовых мер, не дает ровно никаких гарантий от возобновления спекулятивных атак на рубль. Очень вероятно, что получили бы те же «ступени», но только гораздо более крутые (не 1,5%, а 5–10%) и с заметно более тяжелыми социальными последствиями. В-третьих, одномоментная девальвация спровоцировала бы серьезное ускорение инфляции, справиться с которым было бы крайне сложно. Высокий же инфляционный фон в свою очередь создал бы все необходимые и достаточные условия для нового витка девальвационной спирали.

Конечно, тактика, которой в настоящее время придерживается ЦБ, не идеальна. Но, она позволяет решить наиболее острые задачи: дать

⁹ Итоги опроса, проведенного аналитиками «Тройка Диалог» среди предпринимателей в регионах, показали ожидания 20–30% девальвации рубля в ближайшие три месяца. «Они сильно влияют на работу компаний, стремящихся конвертировать все свободные денежные средства в иностранную валюту, даже если это плохо отразится на основном бизнесе», – говорится в обзоре инвестиционной компании.

время населению относительно спокойно определиться, что ему делать со своими сбережениями, и отладить инструментарий кредитно-денежной политики, способный на среднесрочной дистанции (2–3 года) существенно ослабить давление монетарной инфляции (т.е. свести ее до уровня в 4–5%). Переход к плавающему курсу, который может сложиться на уровне в 50 рублей за доллар и выше, невозможен, прежде всего, из-за социальных ограничений. Поэтому оптимальный путь – постепенное расширение границ курсовых колебаний.

Конечно, не все гладко. Участники рынка не скрывают подозрений, что в поисках нового равновесия всех финансовых параметров ЦБ управляемой девальвацией дает шанс госбанкам и другим «юрлицам из списков» ослабить груз их долгов перед денежными властями. Облегчить более чем 1,7 трлн рублей долгов банковской системы перед ЦБ на 15–20% – это хороший бонус. Между тем гораздо более актуальной является задача по разработке и реализации проекта новой национальной финансовой архитектуры¹⁰.

Первоочередная структурная проблема – ликвидация нарастающего разрыва между объемом кредитов и сбережениями нефинансового сектора. По оценке Центра стратегических исследований Банка

¹⁰ Для того, чтобы поддержать банковскую систему Правительство и ЦБ реализовали следующие меры:

- Снижены нормативы обязательных резервов (высвобождено около 380 млрд рублей).
- Смягчены условия кредитования с использованием отдельных видов залога (в рамках указанных мер ЦБ сможет разместить в банках до 1,5 трлн рублей; фактически размещено – около 350 млрд рублей).
- Предоставляются беззалоговые кредиты (потенциальный лимит – до 3,5 трлн рублей, фактически предоставлено – свыше 1,7 трлн рублей). Срок кредитования увеличен до 1 года. Право на кредиты имеют 143 банка, воспользовались им 124 кредитных организации.
- ЦБ получил право частично компенсировать убытки коммерческих банков от операций на рынке межбанковского кредитования, если они возникли вследствие отзыва лицензии у банка-контрагента (необходимо для восстановления рынка МБК).
- На пополнение капиталов банков выделено 950 млрд рублей субординированных кредитов, в том числе Сбербанку – 500 млрд рублей, ВТБ – 200 млрд рублей, Россельхозбанку – 25 млрд рублей, иным банкам – 225 млрд рублей при условии привлечения эквивалентного софинансирования их акционерами (фактически одобрено кредитов на сумму 17 млрд рублей для 3 банков).
- На депозиты в коммерческих банках и в ценные бумаги размещены средства ГК «Фонд содействия реформе ЖКХ» (200 млрд рублей), ГК «Роснано» (130 млрд рублей), а также федерального бюджета. Всего на депозиты в банках размещены средства госкорпораций на сумму 430 млрд рублей.
- До 700 тыс. рублей (ранее – 400 тысяч рублей) повышена страховая сумма по банковским вкладам граждан. В результате защищены 98,5% вкладов.
- Агентством по страхованию вкладов начата санация банковской системы (переход банков под управление АСВ, поиск инвесторов). На оздоровление таких банков выделено 200 млрд рублей (фактически израсходовано 60 млрд). Кроме того, на дополнительную ликвидность таким банкам за счет ЦБ выделено свыше 60 млрд рублей. Уже 15 банков перешли под управление АСВ, в том числе для 11 найдены новые акционеры, которые завершат санацию.
- Ряд банков проходит процедуру оздоровления за счет средств ВЭБа (банки «Глобэкс» и Связь-банк – объем расходов 5,7 млрд долларов) и ВТБ.

Москвы, этот структурный дисбаланс составлял: в августе 2007 г. – 2,2 трлн рублей, на 1 октября 2008 г. – 3,8 трлн рублей, на 1 ноября – уже 4,6 трлн рублей (что больше всего капитала банковской системы на 1,1 трлн рублей). Инерционный прогноз на 2009 г. дает углубление «кредитной ямы» еще на 3 трлн рублей. Очевидно, будет увеличиваться и банковская задолженность населения (на 1 ноября 2008 г. 4,1 трлн рублей или 78% всех банковских сбережений). Принципиальный вопрос, где взять пассивы для банков, т.е. привлеченные средства, необходимые для последующего кредитования экономики?

Неотложность ответа предопределяется хотя бы тем, что для обеспечения нулевого роста ВВП в 2009 году необходим прирост объема кредитов не менее, чем на 5 трлн рублей. Готовых рецептов, увы, нет ни у кого. Очевидно, предстоит выстраивать сложную комбинацию, при которой в денежном предложении (по причине отсутствия внешних источников и оттока капитала) должна усиливаться роль длинных денег с одновременным оставлением части потенциальных налоговых доходов в экономике для замещения кредитных ресурсов.

Определенные шаги в эту сторону делаются. ЦБ получил от законодателей право предоставлять ликвидность банкам на беззалоговых аукционах сроком до года. В таком же временном интервале Банком России могут проводиться операции прямого репо и ломбардного кредитования. Минфин готовится выдавать регионам трехлетние бюджетные кредиты, принято решение о размещении в 2009 г. гособлигаций на сумму более 500 млрд. рублей на от 10 до 15 лет, вносятся поправки, расширяющие возможность инвестирования на финансовом рынке средств пенсионных накоплений. Очевидно, что усилия по «производству» длинных денег должны быть продолжены и умножены.

Эта проблема обсуждалась на совещании по экономическим вопросам у Президента РФ Д. Медведева 14 января 2009 г. Ожидается, что по его итогам будут приняты принципиальные решения по повышению капитализации системообразующих банков. По оценке экспертов, они могут касаться, прежде всего, повышения нормативов достаточности капитала и выделения средств (например, в виде субординированных кредитов), необходимых для их соблюдения.

Не менее актуальным остается и формирование устойчивой ресурсной базы банков (длинных пассивов) на основе стимулирования граждан к долгосрочным сбережениям. Решение этой проблемы за счет, например, развития накопительных пенсионных систем, формирования

новых страховых продуктов, выпуска «инфраструктурных облигаций» и т.п. предстоит найти в течение ближайших месяцев¹⁰.

Исключительно масштабная и сложная задача – последовательное стимулирование устойчивых мотиваций к инвестированию за счет обеспечения комфортных условий трансферта зафиксированных доходов граждан от операций на финансовом (фондовом) рынке в накопительную пенсионную систему (НПС). При этом у таких инвесторов не должно быть никаких ограничений по объемам средств, переводимым в НПС. Равным образом должен быть исключен какой-либо дискриминационный отбор участников по возрастному признаку.

В тоже время сами институты НПС должны действовать в системе определенных ограничений. Во-первых, это гарантированная минимальная доходность инвестиций (2–4% сверх уровня инфляции), что предопределяет ряд требований к структуре «инвест портфелей». Во-вторых, пенсионные резервы НПС должны быть застрахованы. В приоритетном порядке требуется законодательное закрепление предложения Ассоциации негосударственных пенсионных фондов, поддержанного Минздравсоцразвития РФ о создании Фонда обязательного страхования пенсионных накоплений, переданных гражданами в НПФ¹². В-третьих, для НПФ должны быть установлены нормативы по обязательному инвестированию в отдельные рыночные активы. Прежде всего, это может касаться новых видов государственных ценных бумаг, сопоставимых по срочности с «длинной» пенсионных обязательств (например, инфраструктурных облигаций).

Для поддержания высокой интенсивности трансферта доходов граждан от операций на финансовом рынке в НПС необходимо ускорить законодательные решения по налоговому стимулированию.

По своему экономическому смыслу НПС должны стать катализаторами внутреннего инвестиционного спроса. Для этого целесообразно вернуться к уточнению порядка формирования налоговой базы для

¹⁰ Формированию длинных пассивов может способствовать и стимулирование граждан к конвертации валютных депозитов в рублевые со ставкой выше ставки рефинансирования, необлагаемой налогом на физических лиц.

¹² Предусматривается срочный возврат из Фонда сумм до 400 тысяч рублей на каждое застрахованное лицо в Пенсионный фонд РФ. Управление средствами Фонда предполагается передать специальной госкорпорации по аналогии с Агентством по страхованию вкладов. Одновременно предлагается увеличить требования к размеру имущества для обеспечения условий деятельности НПФ до 100млн. рублей и ввести норму о постоянном поддержании всеми НПФ соотношения имущества и привлеченных средств пенсионных резервов и накоплений, включая начисленный инвестиционный доход в соотношении 1:10.

физических лиц и УК НПФ и возможности применения нулевой ставки налога на доходы от инвестиций в ценные бумаги.

Напомним, что Министерство финансов выступило с предложением ввести льготу в виде нулевой ставки подоходного налога при продаже ценных бумаг, находящихся в собственности физических лиц не менее года. Размер дохода при этом ограничен суммой до 1 млн рублей.

В условиях выхода из кризиса это не рационально, поскольку де-стимулирует крайне необходимое в это время интенсивное инвестиционное поведение населения. Полезней была бы временная (до достижения финансовым рынком определенных параметров) отмена НДФЛ на такого рода операции.

Возможен и другой вариант – увеличение размера налогового вычета из подоходного налога с доходов от инвестиций на финансовом рынке до 300 тысяч рублей в год, если средства, направлены в НПФ (для справки: в США сумма такого годового вычета – 30 тысяч долларов).

Стоило бы также предусмотреть возможность уменьшать налоговую базу по налогам на прибыль УК НПФ и доходы физлиц на сумму убытков от операций с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами. Необходимо пересмотреть принципы сохранности и доходности средств пенсионных резервов и накоплений при инвестировании в «длинные активы». Действующее законодательство фактически блокирует эту возможность, обрекая НПФ на убытки, особенно в условиях кризиса.

В планах Минфина РФ отмена ЕСН на те средства, которые работодатель будет переводить в НПФ. Представляется, что эта мера могла бы быть дополнена освобождением от налога на прибыль средств, направляемых корпорациями на выплату дивидендов населению.

Граждане должны быть наделены правом снимать средства для (самостоятельных) инвестиций с индивидуальных пенсионных счетов. Такие операции, по-видимому, должны стать предметом закона «О порядке выплаты накопительной части трудовой пенсии». При этом важно предусмотреть освобождение от НДС перевода средств из НПФ гражданам (социальная услуга).

Поскольку по своей экономической сути НПС – это, прежде всего, часть национальной финансовой системы, генерирующая потоки «длинных денег», то представляется целесообразным вообще вывести ее за пределы обязательного социального пенсионного страхования.

При таком подходе развитие НПС как сугубо добровольной системы является производной от трансформации финансового рынка в ходе формирования в России международного финансового центра.

Естественно, что конкретный набор инструментов, разрешенных к инвестированию резервов НПФ – «вещь» исторически изменчивая и зависящая от развития глобальных финансовых рынков и распределения на них рисков. Общей «якорной привязкой» должен быть состав «ломбардного списка» Банка России, применяемый им при рефинансировании банковской системы. Расширение списка Банком России означало бы автоматическое изменение набора инструментов инвестирования НПФ.

В условиях сокращающегося торгового сальдо и значительного оттока капитала, а также необходимости сдерживания инфляции в 2009г. неизбежен переход к новой модели денежного предложения. Основные контуры в принципе ясны: некоторое сжатие денежной базы, стабилизация денежной массы, главные источники ликвидности – ЦБ и Минфин (т.е. международные резервы РФ и бюджетные расходы). Это исходная посылка для создания сбалансированной и конкурентоспособной финансово-банковской системы, однако, требует подстраховки коррекцией мер поддержки реального сектора. Повод задуматься об этом – фронтальное падение промышленного производства в конце 2008 г. (по некоторым оценкам на 18%), наиболее глубоко затронувшее обрабатывающие отрасли и сектора, ориентированные на инвестиционный спрос.

Пусть госденьги дойдут до без малого трех сотен адресатов. В принципе это даже реально способно помочь – получатели смогут перевести дух и осмотреться. Но, дальше-то все равно придется делать свою работу – снижать издержки, модернизировать производство, создавать новые «продуктовые линейки», повышать производительность труда и т.п. Для этого нужны, прежде всего, конкурентные стимулы, а, следовательно, и меры общего действия, стимулирующие накопление и инвестиции. В связи с этим по-прежнему остаются актуальными снижение (вплоть до временного замораживания) тарифов естественных монополий и обеспечение доступности кредитования.

Одна из обсуждаемых мер – изменение объектов залога, под которые госбанки могли бы предоставлять кредиты системообразующим предприятиям: не собственность заемщика, а госконтракты, специально выпущенные облигации, выручка. Помогут реальному сектору и предлагаемые Минпромторгом РФ 50% авансирования компаний, работающих на федеральные целевые программы, и госзаказ. В определенной степени эти средства могут стать субститутom длинных кредитных денег.

Фундаментальный принцип антикризисного регулирования заключается в том, что, если можно оставлять средства предприятиям и не перераспределять их через бюджетную систему, то это надо делать. Наглядный пример тому – обсуждаемый в Госдуме законопроект, согласно которому крайний срок переоформления прав на землю под промышленными объектами (без угрозы штрафов) может быть сдвинут с 2009 г. на 2013 г. Цена вопроса – экономия реальным сектором десятков, если не сотен миллиардов рублей.

Генерирование финансово-банковской системой «длинных денег» и оставление денег (которыми может поступиться бюджет) в экономике – две стороны одной медали.

Следует отметить, что в четвертом квартале 2008 г. были приняты серьезные решения по снижению налоговой нагрузки на бизнес. Вступившие в действие поправки к частям первой и второй Налогового Кодекса и ряду других законодательных актов Российской Федерации снизили до 20 процентов ставку налога на прибыль организаций, либерализовали порядок амортизации (введена 30–процентная премия практически на все виды оборудования сроком полезного использования от 3-х до 20-ти лет), освободили от НДС авансовые платежи. Субъектам Российской Федерации предоставлено право снижать до 5 процентов ставку налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения предприятиями малого бизнеса. Практически вдвое увеличен размер имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц.

Не менее значимы изменение порядка уплаты НДС (разнесение разового квартального платежа на три части по сути дела означает, что налогоплательщик кредитуетсЯ из бюджета) и расчета подлежащих уплате сумм налога на прибыль (на основе ее фактических значений). Кроме того, уточнен порядок исчисления сроков камеральных налоговых проверок и оформления их результатов, отменено перечисление денежных средств в объеме налога при не денежных формах расчетов, освобожден от налогообложения ввоз технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России. Увеличены нормативы отнесения на расходы процентов по кредитам. До конца 2009 г. увеличен со 180 до 270 дней срок представления документов, подтверждающих право экспортеров на применение нулевой ставки НДС.

По оценке министерства финансов РФ «стоимость» налогового пакета господдержки на 2009 год составит 560 млрд рублей (в т.ч. на 250 млрд рублей сократится нагрузка на нефтяной сектор). В реальности, очевидно,

эта сумма будет заметно скромнее, прежде всего, в силу значительного снижения прибыли субъектов экономической деятельности.

При всей важности указанных мер, они должны рассматриваться лишь как первый шаг по использованию инструментов налоговой политики в условиях кризиса. Обременение бизнеса (особенно с учетом рецессии в промышленности и спада инвестиционного и потребительского спроса) остается высоким: с каждого рубля предприниматели отдают государству 29 копеек, при этом нефтяники – до 63 копеек. Более устойчивый эффект, например, для стимулирования инвестиций должны дать введение института «консолидированного налогоплательщика» и решение тесно связанного с этим вопроса о трансфертном ценообразовании. Это уже не столько антикризисное регулирование, сколько поддержка развития. Ожидается, что соответствующий законопроект будет рассмотрен Федеральным Собранием РФ весной 2009 года.

Планируется сделать более либеральными правила, касающиеся освобождения от налогообложения дивидендов, полученных материнскими компаниями от дочерних организаций. Предполагается снизить или даже отменить абсолютный размер участия материнской компании (сейчас «порог» составляет 500 млн рублей) при сохранении ограничений в отношении размера ее доли (не менее 50%). В 2009 г. российские компании получают право обратиться за налоговой рассрочкой на сумму свыше 10 млрд рублей на срок 5 лет. Решение об этом может принять министр финансов РФ. Проценты на отсроченную сумму будут начисляться из расчета $\frac{1}{2}$ ставки рефинансирования Банка России. Налоговые органы смогут принимать предварительные заключения о возмещении НДС и уточнять его размер, когда будут собраны необходимые документы. Не исключено также сокращение в три раза – до одного месяца с момента подачи налоговой декларации срока возврата НДС.

Все эти меры, безусловно, положительно скажутся на положении бизнеса в условиях кризиса, создадут определенные стимулы для роста деловой активности и инвестиций. Они, однако, не являются достаточными и не исчерпывают налоговой повестки 2009 года.

Крайне необходимыми остаются решения вопросов реформирования ЕСН (в частности перенос на более поздний срок, скажем, на 2012 г., введения страховых платежей, если не будет найден иной компромиссный вариант); дифференциации ставок НДС (в зависимости от срока ввода в действие и разработки месторождений), определения периода применения 30%-ной амортизационной премии (Минфин не исключает ее обратного снижения через 3–4 года).

Требуется определенность относительно возможностей предоставления налоговых каникул. Так, предпринимательские ассоциации предлагают предоставить предприятиям налоговый кредит по уплате НДС и налога на прибыль с рассрочкой платежей начисленных за III и IV кварталы 2008 г. сумм налогов сроком на два года под ставку рефинансирования Банка России. Другой вариант – получение кредита от государства на 7–10 лет при ставке 10–12% в форме возврата компаниям до 30% налогов на прибыль и НДС, уплаченных ими в бюджеты всех уровней за два последних года. Заслуживает внимания и предложение создать в рамках резервных фондов специальный субфонд, из которого могли бы быть покрыты выпадающие доходы бюджета в случае введения временного налогового моратория, хотя бы для предприятий малого бизнеса.

Целесообразно освободить от НДФЛ и ЕСН дотации на питание сотрудников (хотя бы по 100 рублей в день на человека). Концепция законопроекта подготовлена специалистами юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры». Вообще в условиях кризиса предоставление компаниям [м.б. временных] налоговых стимулов по т.н. социальному пакету для работников – мера оправданная и справедливая. Целесообразно также введение дополнительных льгот, помимо уже действующих, в отношении добровольного медицинского страхования, компенсации проектов по ипотечным кредитам, обучения сотрудников, пенсионных программ.

Кризис существенно увеличивает издержки администрирования для бизнеса. Не случайно все чаще звучат голоса с предложениями объявить мораторий (хотя бы годичный) по проверкам до восстановления экономического роста. В связи с этим еще более очевидна необходимость совершенствования налогового администрирования: существенного ограничения применения оценочных категорий («недобросовестный налогоплательщик», «необоснованная налоговая выгода», «злоупотребление правом» и т.п.); снижения частоты проверок и более детальной регламентации прав налоговиков при их проведении; уточнения критериев отбора проверяемых налогоплательщиков; отказа от камеральных проверок по каждому случаю возмещения НДС и т.п. Тщательной регламентации требуют и (практически бесконтрольные в настоящее время) полномочия ФНС по приостановлению операций по счетам компаний.

Ключ к экономике завтрашнего дня – комфортный деловой климат. Российские депозиты только в банках Швейцарии составляют \$25,5 млрд. Если же посчитать все незадействованные активы в нашей националь-

ной экономике, счет пойдет на триллионы рублей. Причина их временной нетрудоспособности – отсутствие внятных намерений (даже не действий!) государства по укреплению и развитию частной собственности. Мало просто говорить, что имущественные приобретения у государства за счет бизнеса – дело вынужденное и временное. Важно расписание предстоящих процедур по ликвидации «навеса» избыточных госактивов. Будь то передача старым или новым собственникам, или же новое издание массовой приватизации, или перевод на баланс Пенсионного фонда России – все эти вероятности должны становиться предметом публичного обсуждения, причем уже в первом полугодии 2009 г.

Еще важнее и, прежде всего, с точки зрения накопления потенциала будущего социального развития – защита и укрепление частной собственности граждан. Более или менее понятна лишь ситуация со страхованием вкладов. Гораздо меньше ясности с многими непроясненными вопросами собственности на недвижимость (включая земельные участки), пенсионными накоплениями, долями и паями в жилищных проектах и т.п. В этом же ряду, может быть, не по экономической сути, зато по значимости, всемерное поощрение опережающих инвестиций в человеческий капитал. Вместе с достижением большей гибкости рынка труда на основе непрерывного образования это позволит, как минимум, не растерять по дороге из кризиса российские средние классы.

Характерная черта всех антикризисных программ – изменчивость сочетания рисков и шансов. Минимизация первых и оптимизация вторых, прежде всего, будут зависеть от переформатирования целей и инструментов регулятивных мер на внутренние глубинные причины рецессионной напасти в российской экономике: ее чрезмерную нефтегазовую зависимость; слабость финансовой системы, отягощаемую хроническим дефицитом «длинных денег»; неконкурентоспособность обрабатывающей промышленности, невосприимчивость к инновациям и т.п.

Обязательное условие такой «перезагрузки»: запуск технологий «бридж менеджмента»; активное участие России в определении контуров новой мировой финансовой архитектуры (т.е. обеспечение комфортного перепозиционирования национальной экономики в мировом хозяйстве); переход (через антикризисную программу) от государственного регулирования к экономической политике. Последнее очень важно, поскольку речь идет не о продолжении «вертикали власти» в экономике, а о встраивании системы горизонтальных состязательных отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом.

Качество целеполагания и инструментального оснащения регулятивных мер от этого только вырастет. Будет больше и шансов на реализацию модернизационного сценария послекризисного развития.

Анна БЕЛОВА,

Заместитель генерального директора,

Директор по стратегии и корпоративному развитию компании «СУЭК»

Россия лицом к лицу с Кризисом. Что делать?

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что модель перманентного и долгосрочного роста нашей экономики, нашедшая свое отражение в ряде Правительственных документов, включая КДР 2020, уже точно не отражает реальной действительности. Нас ждут не замедление темпов роста, а значительный спад, в том числе спровоцированный мировым финансовым кризисом и последовавшей экономической рецессией, вызвавшими падение спроса на производимые товары и схлопывание зарубежных и внутренних инвестиционных источников развития. Декабрь 2008 года стал тем самым переломным месяцем, когда российский ВВП впервые с марта 1999 года показала отрицательные темпы роста. Статистика последних трех месяцев бесстрастно свидетельствует, как неустойчива наша в недавнем прошлом вполне благополучная экономика и как быстро мы набираем скорость в реверсивном тренде. В ноябре промышленность, по данным Росстата, рухнула до – 8,7%, в декабре (официальных данных еще нет) можно ожидать переход к двузначным отрицательным цифрам. Индекс предпринимательской уверенности Росстата в добывающем секторе в декабре упал до – 16% против – 8% в ноябре, а в обрабатывающей промышленности в декабре составил – 21% по сравнению с ноябрьскими – 9%. С учетом того, что доля промышленности в ВВП составляет порядка 40%, то каждый 1% падения производства отнимает у роста ВВП примерно 0,4%. Можно напомнить, что по данным Минэкономразвития темпы роста ВВП в октябре составляли 5%, в ноябре – сократились до 1,6% (а если исключить дополнительное влияние сезонного фактора, то даже упали на 0,7%), в декабре по предварительным данным и вовсе вышли в отрицательную зону.

Вопрос долго ли продлится настигшая нас рецессия постепенно перешел в утвердительную формулу. Да, долго. В этой ситуации главным становится другое – что необходимо делать немедленно, чтобы не только сократить, но и с максимальной выгодой использовать ту новую ситуацию, в которой мы оказались.

Рискну высказать мнение, что когда кризис начал разворачиваться в полную силу, то им управлять нельзя, как невозможно управлять машиной уже попавшей в занос. При этом удержать ситуацию, как

и автомобиль в пределах дорожного полотна, задача вполне возможная, хотя и требующая высокого профессионализма.

В процессе Кризиса можно и нужно предпринимать действия и формировать предпосылки, обеспечивающие то или иное направление «посткризисного» развития экономики. Главная тема сегодняшнего дня это системная оценка и определение того оптимально необходимого набора антикризисных мер. При этом, очевидно, что не всегда можно предложить исчерпывающий и точный набор таких действий в силу значительной неопределенности начальной фазы кризиса. Здесь полезным может оказаться метод «от противного», когда изначально можно сформулировать некоторый ограниченный набор мер, которые точно не нужно реализовывать и тем самым установить «красные флажки». Например, точно не нужно делать то, что потенциально не способствует оздоровлению экономических агентов, а только поощряет их неэффективное поведение, тем самым устраняя возникшие в результате кризиса конкурентные преимущества эффективных. Очевидно, что необходимо поддержать процессы, отражающие позитивные последствия кризиса, такие как борьба за выживания за счет эффективности и инновационности, и не допустить раскручивания маховика «ситуативно-лоббистской» поддержки предприятий значимых, но не эффективных и планирующих прожить этот период за счет государственного воспомоществования, а не за счет собственных усилий и креативности.

Почему предпринимаемый в период кризиса набор мер является критически важным и определяющим? В результате тех или иных действий можно кардинально влиять на:

- a. скорость «выздоровления» и роста экономики;
- b. модель и структуру экономики (сырьевая или инновационная);
- c. эффективность и конкурентоспособность отдельных отраслей и тем самым на конкурентоспособность экономики в целом.

Последние недели на различных площадках развернулись активные дискуссии по вопросу характера наступившего кризиса и возможных сценариев поведения государства. Относительно характера кризиса можно сформулировать два предположения:

1. Кризис носит долгосрочный характер и изменит характер и структуру потребления во всей мировой экономике;
2. Кризис является частью экономического цикла с более глубокой и длительной фазой рецессии, чем обычно.

В зависимости от того, которое из этих двух предположений представляется наиболее правдоподобным и следует оценивать потенциальные сценарии влияния кризиса на экономику и экономическую политику. Так, например, если мы разделяем первое предположение, то предпочтительна политика стимулирования наиболее эффективных предприятий и совершенствование механизмов социальной защиты, а так же поддержание спроса для «смягчения посадки» экономики. Если более вероятно второе, то целесообразно сконцентрироваться на политике поддержания спроса в ключевых отраслях для сокращения потерь и скорейшего восстановления с выходом на более высокий уровень конкурентоспособности (акцент на инвестиционный спрос). При этом, в первом случае наиболее распространенные рецепты инвестирования в развитие инфраструктуры, строительства и государственной поддержки крупных социально-значимых предприятий оказываются значительно менее эффективными, чем во втором.

Наиболее интересным является анализ возможных сценариев поведения государства и предлагаемых, соответственно этим сценариям мер. Мне представляется, что можно было бы предложить три варианта возможных сценариев:

Вариант 1: Дирижистский – Сценарий «Полное ручное управление»

Вариант 2: Либеральный – Сценарий «Естественный отбор»

Вариант 3: Либерально-дирижистский – Сценарий «Развитие возможностей»

Рассмотрим более подробно каждый из упомянутых сценариев.

1. Сценарий «Полное ручное управление»

Базовый тезис:

- прямое государственное «ручное» управление экономическими процессами позволит минимизировать потери для наиболее приоритетных предприятий и секторов экономики.

Примеры действий:

- формирование Правительством ограниченного перечня значимых предприятий на основе отраслевых предприятий наиболее крупных по выручке и численности занятых;
- предоставление кредитов со стороны государственных банков предприятиям, выбранным Правительством;

- внешнеторговые протекционистские меры для защиты отдельных отраслей.

Ожидаемый результат:

- в целом, сохраняется докризисная низкоэффективная структура экономики, позитивных изменений в конкурентоспособности не наблюдается, происходит перераспределение активов в пользу околোগосударственных структур, негативные социальные последствия ограничены, но период выходы из кризиса затягивается.

2. Сценарий «Естественный отбор»

Базовый тезис:

- рыночные силы без внешнего вмешательства обеспечат отбор наиболее эффективных экономических агентов и скорейшее восстановление экономики.

Примеры действий:

- снятие административных ограничений для развития малого и среднего бизнеса;
- снижение уровня налогообложения.

Ожидаемый результат:

- «естественный отбор» наиболее жизнеспособных компаний приводит к общему повышению эффективности экономики, при этом массовые банкротства предприятий, в том числе градообразующих, приводят к резким негативным социальным последствиям, некоторые отрасли промышленности в России перестают существовать.

3. Сценарий «Развитие возможностей»

Базовый тезис:

- система действий и мер, направленная на минимизацию последствий кризиса, включая государственную поддержку инвестиционного спроса в ключевых отраслях и конечного потребления, создание системы стимулов для формирования экономики с заданными характеристиками (конкурентоспособность, диверсифицированность, инновационность).

Примеры действий:

- госкредиты на инвестиционные цели в ключевых отраслях;
- налоговые льготы при реализации проектов повышения эффективности;
- обеспечение занятости через государственные программы инфраструктурного (в т.ч. дорожного) и коммунального строительства;
- госзакупки в ключевых отраслях (в т.ч., возможно, формирование госрезервов некоторых видов товаров).

Ожидаемый результат:

- поддержание уровня производства и занятости в период кризиса и выход из кризиса с более конкурентоспособной экономикой за счет модернизации производственной базы в ключевых отраслях и инфраструктуры.

Реализуемый сегодня набор мер, характерный преимущественно для первого варианта, так же может привести к дополнительным последствиям:

- существенный рост доли государственных активов;
- искажение рыночных мотиваций;
- нерациональное использование ограниченных ресурсов за счет реализации взаимоисключающих отраслевых мер или мер, ограничивающих позитивные эффекты (например, расширение реализации инфраструктурных проектов в сочетании с увеличением импортных тарифов и пошлин);
- Устранение внутренних более эффективных конкурентов избранными предприятиями.

С учетом вышеизложенного и понимая, что главной задачей является прохождение кризиса с сохранением возможностей для качественного роста, выхода на перераспределяющиеся мировые рынки, использования позитивных эффектов кризиса, представляется, что в дополнение к уже предпринятым мерам можно предложить следующие действия:

- провести системный анализ уже утвержденных и реализуемых Правительством мер и выработать порядок внесения и оценки дополнительных новых мер, в том числе в части:

- обоснованности отраслевых и корпоративных преференций,
- обоснованности отдельных налоговых льгот,
- обоснованности таможенных ограничений и пошлин;

- провести сценарное моделирование на основе базовых макропараметров, включая цену на нефть и четко определить максимальный и минимальный размер финансовой помощи, которую государство обязуется и гарантированно сможет направить на поддержку реального сектора, регионов, социальные программы;

- сформулировать критерии помощи по основным группам бенефициаров, формализовать ожидания, количественно и качественно зафиксировать ожидаемые результаты и увязать поэтапное выделение помощи с достигнутыми эффектами в результате ее использования;

- провести анализ структуры и болевых точек региональных экономик и обеспечить выделение помощи только после представления целевых антикризисных программ;

- разработать программу адаптации к кризису различных социальных групп населения;

- перестроить систему выбора и принятия решений в условиях кризиса, сформировать целевые команды, наделенные правами, полномочиями и ответственностью за полученные результаты. Привлечь в команду сегодняшних ответственных руководителей тех, кто имеет практический опыт управления не только в условиях экономического роста, но и в условиях отраслевого или корпоративного кризиса или реструктуризации;

- обеспечить регулярный мониторинг результатов реализации утвержденных мер и полученных прямых и косвенных эффектов со стороны бизнес сообщества, сформировать площадку для общественного диалога.

При этом, принципиально важно, чтобы реализуемая система антикризисных мер была взаимосвязана с долгосрочными целями развития экономики страны. Задача состоит не только в обеспечении прохождения кризиса с наименьшими потерями, но и в том, чтобы принимаемые для этого меры одновременно позволили бы повысить эффективность и конкурентоспособность отечественных предприятий. Было бы обидно упустить возможность с помощью кризиса запустить системные процессы оздоровления всей структуры экономики.

Сергей ВАСИЛЬЕВ,
заместитель Председателя правления Внешэкономбанка

Евгений ПОГРЕБНЯК,
управляющий директор Внешэкономбанка

Юлия УРОЖАЕВА,
начальник отдела экономического анализа Внешэкономбанка

Политика развития в условиях кризиса

В последние два года быстрого экономического подъема (2006–2008 гг.) в России предпринимались активные попытки осуществлять политику развития и модернизации экономики – в 2006 г. из бюджета был выделен инвестиционный фонд, в 2007г. – на основе Внешэкономбанка создан национальный банк развития, был сформирован ряд государственных корпораций, призванных решить проблемы развития различных отраслей. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации¹³, которая проектировалась в течение 2008 г., предусматривает инновационный прорыв экономики в среднесрочной перспективе, который в том числе должен достигаться за счет модернизации ключевых инфраструктурных секторов, развития конкурентоспособных отраслей и повышения качества человеческого капитала.

Однако мировой экономический кризис, который с сентября-октября стремительно распространяется на экономику России, вносит серьезные коррективы в экономическую политику государства – приоритетными становятся срочные антикризисные меры и стабилизация экономической ситуации, а не долгосрочные и дорогие проекты развития. Более того, в условиях кризиса резко возрастает неопределенность инвестиционных решений в широкомасштабные проекты. На тренде устойчивого экономического роста можно спрогнозировать спрос на инфраструктуру и оценить положительные эффекты от осуществления проекта. В кризис же происходит, с одной стороны, снижение спроса на инфраструктурные объекты, с другой – удорожание их стоимости из-за повышения стоимости привлечения капитала. Проведение сроч-

¹³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, МЭР, Август 2008 г.

ных антикризисных мер требует большого количества ресурсов – так суммарный объем мер, принятых и анонсированных в России в осенью 2008 г – феврале 2009 г., уже составил около 10,5 трлн. рублей, из них меры финансовой и банковской стабилизации 9,2 трлн рублей, меры экономической стабилизации – 1,4 трлн рублей.

В связи с этим возникает ряд острых вопросов, касающихся будущего экономической политики развития: будет ли продолжаться осуществление проектов развития? какие ориентиры должны быть у государства при выборе между осуществлением срочных антикризисных мер и инвестициями для создания условий для долгосрочного экономического роста? какие новые условия должны учитываться при отборе и осуществлении проектов? какие инструменты/механизмы может использовать государство для проведения политики развития? какие новые возможности возникают для партнерства бизнеса и государства в проектах развития? Какие источники финансирования могут использоваться для продолжения проектов развития?

В этой статье мы проведем первый срез качественного анализа возможностей и направлений для политики развития в России в условиях экономического кризиса.

Кризис – новый шанс на развитие

Кризис почти всегда создает условия для кардинальных новых подходов к развитию и модернизации экономики. Кризис 1998 г. в России привел к созданию целых отраслей на основе импортозамещения и возрождению обрабатывающей промышленности. Как отмечает в своей статье В. Иноземцев, «модернизации никогда не начинаются в условиях благополучия и процветания, ибо такие периоды всегда кажутся нескончаемыми, а всякие дополнительные усилия, направленные на ускоренное хозяйственное развитие, — бессмысленными. Модернизации — меры вынужденные, а потому дискомфортные для социальных элит».

Есть несколько механизмов кризиса, которые создают условия для возникновения новых подходов к проблеме модернизации:

- во-первых, кризис быстро выявляет наиболее проблемные точки и «узкие» места – как в физической инфраструктуре, так и в институциональной среде. Например, изношенные основные средства ЖКХ требуют замены вне зависимости от кризиса;
- во-вторых, резко возрастает ценность ресурсов – неэффективно потраченные финансовые средства в условиях бюджетного дефи-

цита и закрытых рынках заимствований имеют значительно более сильное негативное влияние на экономику, чем в условиях доступных финансовых ресурсов;

■ в-третьих, если в условиях кризиса экономическая политика концентрируется только на краткосрочных целях, то возрастает вероятность еще одного витка кризиса, так как все меры будут иметь только краткосрочный эффект, и не будет создано основы для долгосрочного развития;

■ и наконец, в-четвертых, особое значение приобретают проекты, которые повышают производительность труда в различных секторах (и экономики в целом), так как конкуренция на рынках увеличивается – например, проекты по энергоэффективности, инвестиции в образование, научные разработки и т.д.

Мы полагаем, что текущий кризис должен быть использован для пересмотра приоритетов политики развития в России. Это приобретает особую актуальность в связи с обсуждением антикризисных бюджетно-налоговых мер в реальном секторе экономики, среди которых используется прямая поддержка стратегических предприятий, сокращение государственных инвестиционных расходов и т.д.

В нынешних условиях бюджетно-налоговые меры должны обязательно рассматриваться не только как средство решения краткосрочных проблем, но и как возможность создать основу для долгосрочного роста и модернизации экономики.

Бюджетные меры стимулирования экономики и политика развития

Ведущие экономисты МВФ¹⁴ отмечают необходимость дополнения антикризисных мер денежно-кредитной политики бюджетно-налоговыми пакетами, так как монетарная политика имеет весьма ограниченную сферу влияния в условиях текущего кризиса (сохранения напряженности в финансовой сфере и рекордно низких процентных ставок).

Более того, анализ системных финансовых кризисов доказывает, что для быстрого восстановления экономики практически невозможно обойтись без пакета бюджетно-налоговых мер стимулирования экономической активности. При этом надо отметить, что предпосылкой вы-

сокой эффективности фискальных мер является выбор инструментов, которые адекватны условиям и особенностям кризисных явлений.

Бюджетно-налоговые меры включают три основные группы:

1. Государственные расходы (как на текущее потребление, так и на инвестиционные проекты). Экономическая теория предсказывает, что мультипликаторы прямых государственных инвестиционных расходов больше, чем для налоговых мер и прямого субсидирования потребления. Как правило, также считается, что проекты со значительными положительными экстерналиями будут иметь больший общий эффект на стимулирование экономики. Увеличение текущих расходов (например, повышение заработной платы в государственном секторе), как правило, менее эффективно, чем инвестиционные расходы.
2. Поддержка потребительского спроса. Как правило, эти меры включают в себя сокращение налогов и/или прямое субсидирование домохозяйств, а также определенный пакет социальных мер.
3. Поддержка реального сектора. Бюджетные меры могут включать государственные гарантии предприятиям, некоторые налоговые льготы. В тоже время, наиболее неэффективным инструментом считается прямое субсидирование предприятий, так как существует высокий риск того политизации решений.

В России практически не обсуждается возможное стимулирование экономики с помощью этой важнейшей группы бюджетных мер - через государственные инвестиции в инфраструктуру, в повышение производительности отраслей, в улучшение человеческого капитала.

В тоже время, большинство развитых и развивающихся стран придают этим мерам первостепенное значение (см. Табл. 1), так как многочисленные прикладные исследования доказали, что государственные инвестиции в инфраструктуру имеют наиболее высокие долгосрочные мультипликаторы.

¹⁴ Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C., "Fiscal policy for the crisis", IMF staff position note, Dec. 29, 2008, SPN/08/01

Таблица 1. Антикризисные пакеты в странах мира

	Еврозона	США	Япония	Китай
Объем бюджетного пакета	200 млрд евро (1,6% ВВП)	775 млрд долл. (5,4% ВВП)	5 трлн иен (1,0% ВВП)	586 млрд долл. (13,9% ВВП)
Государственный долг (2008) (Оценка объема долга с учетом бюджетного пакета)	58,7% ВВП (60,3% ВВП)	46,3% ВВП (51,7% ВВП)	94,3% ВВП (95,3% ВВП)	18,4% ВВП (32,3% ВВП)
Основные типы мер				
Государственные инвестиции	инвестиции в транспортную инфраструктуру, возобновляемые источники энергии, энергоэффективность, здравоохранение и образование, научные исследования		общественные проекты	инвестиции в транспортную инфраструктуру, здравоохранение и образование
Стимулирование потребительского спроса	дотации низкодоходным группам населения, налоговые субсидии		прямые дотации домохозяйствам	дотации домохозяйствам
Стимулирование активности в реальном секторе	поддержка малого и среднего бизнеса, прямая поддержка крупнейших национальных производителей, поддержка жилищного строительства, в том числе социального жилья, создание фондов помощи для выплат по ипотеке		гарантии по кредитам	

Источник: МВФ, Евростат, Банк Японии, Народный Банк Китая

Новые приоритеты развития

Таблица 1 также показывает, что во многих странах проведение антикризисных мер в реальном секторе напрямую связано с приоритетами долгосрочной политики – план Обамы США включает широкомасштабные инвестиции в «зеленую» энергетику, Китай инвестирует в строительство транспортной инфраструктуры, Великобритания увеличила расходы на программы по энергоэффективности. Все эти меры не только создают рабочие места и увеличивают конечный спрос в период кризиса, но и повышают конкурентоспособность экономики в долгосрочном периоде. В ключевых развивающихся странах – Китае, Индии, Бразилии, Корее – институты развития получают дополнительные средства на увеличение финансирования проектов развития.

В России продолжение осуществления проектов развития в период кризиса приобретает огромное значение, так как с одной стороны, они будут способствовать стимулированию активности в реальном секторе; с другой – закладывать фундамент для новой послекризисной структуры экономики.

Во-первых, инвестиции в инфраструктуру будут создавать занятость и спрос на продукцию промежуточных отраслей, тем самым стимулируя экономическую активность в реальном секторе. Это будет непосредственно влиять на скорость выхода из кризиса; как отмечалось выше, государственные инвестиции имеют самые высокие мультипликаторы по сравнению с любым увеличением текущих расходов – например, оценка мультипликатора государственных инвестиций для стран Евросоюза составляет 1,06 по сравнению с 0,89 для текущего потребления или 0,6 для налогов на труд. Во-вторых, спрос на инфраструктуру будет увеличиваться по мере выхода из кризиса; более того, отсутствие инфраструктуры при возобновлении экономического роста может стать серьезным препятствием на пути к быстрому возвращению на траекторию роста. В-третьих, общая стоимость инфраструктурных проектов в период кризиса будет более низкой, так как цены на труд и материалы существенно снизились. В тоже время, в условиях кризиса к проектам развития предъявляются совершенно новые требования с точки зрения эффективности, адекватного выбора объектов и механизмов осуществления проектов. В-четвертых, в период кризиса открываются возможности для использования новых источников финансирования – инфраструктурные облигации, гарантирование связанных кредитов от международных банков, использование кредитов международных организаций.

Эффективный отбор проектов

Разработка и прозрачное применение четких и ясных критериев отбора проектов является важнейшей предпосылкой достижения эффективных капиталовложений.

В частности, необходимо [на системной основе внедрять аналог расчета прибыли для коммерческих проектов – метод сравнения выгод и затрат¹⁵](#). При этом выгоды и затраты должны включать как денежную составляющую, так и оценку внешних эффектов – то есть воздействий

¹⁵ cost-benefit analysis

проекта, которые нельзя напрямую отнести к денежным выгодам или затратам.

Также необходимо обеспечить как можно более **широкое обсуждение проектов**, особенно с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами). Только согласование всех заинтересованных лиц позволит достоверно оценить все эффекты проекта.

Наконец, очень важно иметь открытую широкой публике информацию об осуществляемых проектах (например, размещение полной информации о ходе проектов в Интернет-ресурсах), так как это позволит избежать политизированных неэффективных решений.

Механизмы осуществления проектов

Эффективность инфраструктурных инвестиций может также быть повышена за счет адекватного выбора механизмов осуществления проектов.

Нужно как можно более полно использовать опыт отбора и проектного менеджмента в частном секторе – через **частно-государственное партнерство**, через создание условия для развития **платной инфраструктуры**, через представление инфраструктурных проектов развития на финансовом рынке.

Возможно, в некоторых секторах потребуются **изменение корпоративной структуры** и регулирования для того, чтобы новые компании смогли осуществлять крупные инвестиционные проекты.

Направления инвестирования: новые вызовы кризиса

Для того, чтобы определить основные направления возможной политики развития, требуется провести подробный количественный анализ влияния кризиса на экономику, проанализировать **спрос и предложение в ключевых инфраструктурных секторах**.

В тоже время, области инфраструктуры, которым даже в период кризиса остро необходимы масштабные инвестиционные программы, известны:

- ▣ транспортная инфраструктура, в особенности автодороги с твердым покрытием;
- ▣ ЖКХ и тепловые и электроэнергетические сети;
- ▣ проекты по энергоэффективности;

- ▣ развитие малого и среднего бизнеса;
- ▣ инвестиции в инфраструктуру образования и здравоохранения;
- ▣ инвестиции в научные разработки.

Прикладные исследования по экономическому росту доказывают, что инвестиции во все вышеобозначенные сектора имеют значительное положительный эффект для модернизации экономического развития. Различия в уровне развития инфраструктуры объясняют 25–40% наблюдаемой разницы в темпах роста стран с высокими и низкими доходами.

В заключение еще раз отметим, что продолжение проектов развития в период кризиса, с одной стороны, стимулирует экономическую активность в реальном секторе и создает предпосылки для быстрого выхода из кризиса. С другой стороны, инвестиции в базовую инфраструктуру и модернизацию отдельных секторов экономики создают основу для восстановления экономического роста на другом качественном уровне.

Леонид ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Инвестиционный процесс: старая проблема на будущее

Процесс накопления в России после транзитивного кризиса так и не успел сформироваться до того самоподдерживающегося состояния. В этом случае модернизация базировалась бы уже на естественных стимулах компаний. Смещенный характер корпоративного контроля помешал это сделать в начале 2000-х годов. А тяжелый инвестиционный климат препятствовал целому ряду типу важнейших проектов – как инновациям, так инфраструктурным инвестициям. Вместе с неадекватностью финансовой системы это породило в годы подъема (особенно в 2006–2008 гг.) «карусель» вывоза прямого капитала и обратного его заимствования за рубежом в портфельной форме. Именно эта структура финансирования создала тяжелые проблемы в России в ходе Мирового финансового кризиса и развернувшейся Промышленной рецессии 2008–2009 гг.

Мировой кризис уже к весне 2009 г. привел к резкому снижению мировых капиталовложений в связи с резким и быстрым снижением производства, кризисом жилищного строительства и параличом кредита. Если в «обычных» рецессиях снижение капиталовложений начиналось позже, то в данном случае инвестиции падают очень быстро, снижается экспорт промышленного оборудования и кризис передается в отрасли машиностроения. Россия намеревалась развернуть огромную программу инфраструктурных инвестиций на средства от нефтяной ренты, то по счастливой случайности – кризис пришел раньше – не успела это сделать.

Промышленная рецессия в России вызовет уже в 2009 г. снижение капиталовложений на 15% со снижением нормы накопления с 21% в 2007–2008 гг. «назад» до 17%. Программы инфраструктурного развития будут в большой мере приостановлены, ограниченность государственных ресурсов и сжатие кредита сдержит и частные инвестиции в промышленность и другие отрасли.

Инвестиционный процесс в рыночном хозяйстве – один из наиболее интересных и сложных объектов исследования. Он хуже всего поддается прогнозированию, особенно в кризисных фазах. Изменения спро-

са, стоимости капитала, параметров внутренней устойчивости фирмы всегда порождали резкие колебания объемов инвестиций наряду с прибылями, курсами акций, процентными ставками, хотя их взаимосвязи менялись по мере развития и усложнения рыночного хозяйства. В период затянувшегося трансформационного кризиса резкий спад инвестиций и растущий износ фондов в России оказались одними из самых серьезных проблем. В условиях длительного экономического подъема они приобрели еще большее значение, поскольку от их решения зависит успешность страны в глобальной конкуренции¹⁶.

Вложения в основной капитал определяют капиталоемкость экономики и выступают базой ее модернизации. Нарастивание инвестиций – одна из первоочередных задач для поддержания высоких темпов экономического роста. Сохранение высокой инвестиционной активности и резкий рост инвестиций в основной капитал – важный приоритет государственной экономической политики. Вместе с тем нередко упускается из вида вопрос об источниках финансирования вложений, их структуре, стоимости привлечения и устойчивости финансовых потоков.

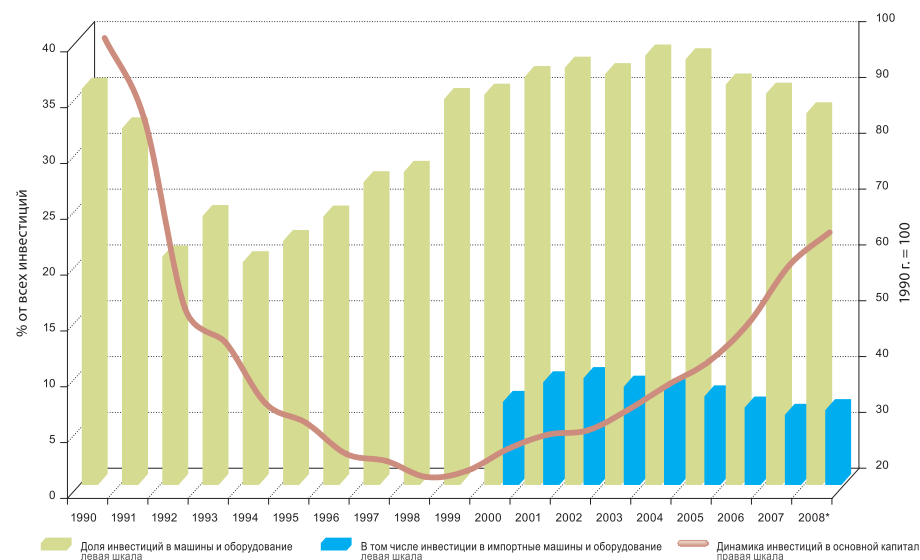
Собственные средства предприятий являются одним из главных источников финансирования любых инвестиций, так как их использование характеризуется минимальными издержками по сравнению с другими вариантами. По данным за 2007 г., около 42% инвестиций в основной капитал в России финансировалось за счет собственных средств предприятий, тогда как в 2000 г. эта доля достигала 50%. Даже при самых благоприятных условиях собственные ресурсы предприятия ограничены размерами текущей прибыли и амортизации. Если норма прибыли на осуществляемые инвестиции выше стоимости привлечения капитала, то рационально заимствование средств из внешних источников. Сохранение высоких темпов инвестиционной активности фактически подразумевает расширенное их использование. Отметим, что в большинстве стран мира бюджетные инвестиции не превышают 3–4% ВВП. В российских условиях обоснованы сомнения в экономической эффективности бюджетных инвестиций по сравнению с вложениями частного сектора. На фоне подъема 2000-х годов целый ряд проектов не получал финансирования, причем главным образом в области инфраструктуры и машиностроения; для них требовались прежде всего долгосрочные облигационные займы¹⁷.

¹⁶ См.: Григорьев Л. М.. В поисках дороги к экономическому росту // Обзор экономической политики в России за 1997 год / БЭА. М., 1998; Григорьев Л. К новому этапу трансформации // Вопросы экономики. 2000. № 4.

¹⁷ См.: Григорьев Л. М., Гурвич Е. Т. Проблемы накопления // Стратегия России. 2005. № 5.

К середине 2008 года загрузка мощностей в ключевых отраслях промышленности и экономики в целом близка к критической – дальнейшее развитие возможно только на основе эффективных вложений и модернизации производственных активов (см. рис. 1).

Рис. 1. Динамика инвестиций в основной капитал и доля инвестиций в машины и оборудование в общем объеме инвестиций, 1990–2008 гг.*



* 2008 г. – оценка.

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Задача трансформации инвестиционного процесса при переходе от планового хозяйства к рыночному в нашей стране все еще не решена. Потребление населения, государственные расходы, экспорт и импорт могут осуществляться и в самой неблагоприятной институциональной среде, но для инвестиций требуется сложная комбинация факторов как внутренних (для фирмы), так и внешних. Только очень наивные реформаторы и официальные оптимисты ожидали инвестиционного бума в России в 1990-е годы при сокращении ВВП страны на 43%. Объем реальных инвестиций уменьшился в этот период при-

мерно вчетверо, что во многом определило подобное снижение ВВП¹⁸. Столь глубокое падение реальных инвестиций отражало не только их низкую эффективность в плановой экономике, но и гипертрофированное развитие оборонного сектора. Во время любого кризиса именно инвестиции сокращаются сильнее всего, поскольку они финансируются в значительной мере за счет прибыли и займов и направлены на будущее увеличение дохода при принятии серьезного коммерческого (и не только) риска. Как показывают расчеты, единственным аналогом российского кризиса 1990-х годов была Великая депрессия в США в начале 1930-х годов, когда объем инвестиций снизился также на 80%, что свидетельствует о системном характере обоих кризисов¹⁹.

Сегодня сложился определенный баланс интересов ведущих секторов экономики в отношении ряда ключевых проблем экономической политики, отражающий характер и структуру экономики – по ВТО, по приватизационной амнистии, по росту цен на тарифы естественных монополий (по соглашению с ЕС 2004 г.), по экспорту прямого российского капитала²⁰. По другим вопросам – особенно по налогам, многим аспектам региональной и промышленной политики, налогообложения – споры вокруг интересов различных сегментов бизнеса продолжают в контексте будущей Стратегии страны, но уже после рецессии

Неустойчивость корпоративного контроля и накопление

В ходе трансформационных процессов для эффективного накопления должны выполняться два важнейших условия: наличие защищенных прав собственности и обеспечение макроэкономической стабильности. Но инвестиционный процесс разворачивается в полной мере лишь после того, как сформируется вся система рыночных стимулов для накопления капитала на микроуровне: контроль эффективных собственников над добросовестными менеджерами; стратегические планы повышения стоимости фирмы после приватизации; конкурентная обстановка; кредит и устойчивые правила регулирования (налоги и пр.).

¹⁸ Норма накопления в СССР достигала фактически 50% при низкой эффективности. Хотя формально она равнялась примерно 25%, но цены на инвестиционные товары были занижены так же, как завышены на потребительские товары. Конечно, сейчас в России не стоит задача восстановления такой высокой нормы накопления.

¹⁹ Наблюдение и расчеты д. э. н. А. В. Полетаева.

²⁰ См.: Григорьев Л., Плаксин С., Салихов М. Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций // Вопросы экономики. 2008. № 4.

Фирмы могут приспособиться к той или иной системе стимулов, которую часто называют инвестиционным климатом, но это нередко сопряжено с издержками, рисками, потерями. Его специфика определяет смещение направлений и интенсивности накопления по отраслям, регионам, типам бизнеса. Инвестиционный климат может устраивать те или иные сегменты бизнеса, но не соответствовать планам правительства и надеждам страны, например на модернизацию. Следует учитывать, что структура собственности, тип корпоративного контроля оказывают собственное воздействие на принимаемые решения.

Обычно в начале трансформации на первый план выходила задача макроэкономической стабилизации. Она выступала в качестве панацеи, поскольку по умолчанию предполагалось «рыночное» поведение экономических агентов в отношении не только производства, ценообразования и торговли, но и инвестирования. Разумеется, важно было внутреннее поведение фирм после приватизации: характер распределения собственности, интересы «контролёра», корпоративный контроль и цели фирм²¹. Позднее в качестве актуальных назывались задачи создания благоприятного инвестиционного климата и конкурентной среды.

Ключевая проблема переходного периода – одновременное формирование частной собственности и корпоративного контроля, с одной стороны, и конкурентной среды – с другой. Польский опыт подтвердил значение последней даже для предприятий, оперирующих в рамках государственной собственности. Как показывает российский пример, может пройти десятилетие после активной фазы массовой приватизации, прежде чем инвестиции начнут быстро расти. Устойчивость и защищенность прав собственности – главное в зрелом рыночном хозяйстве. В нашей стране после относительной стабилизации макроэкономической сферы в 2000-х годах процесс накопления все еще находится под воздействием «специфики российского капитализма»²². Ему присуща высокая концентрация собственности в ведущих компаниях, частных или государственных, которые включаются в глобальную конкуренцию. Попытка приватизации многих советских вертикально интегрированных компаний по частям оказалась потерей времени: потребовались «лишние» 5–7 лет, чтобы они реинтегрировались на базе высококонцентрированных советских активов.

²¹ Под «контролером» в условиях переходного периода мы понимаем явного или скрытого держателя права принятия ключевых хозяйственных решений, включая право отчуждения активов, – эквивалент держателя контрольного пакета в обычном рыночном хозяйстве.

²² См.: Григорьев Л. М. Проблемы собственности: от перестройки до передела // Пути России: двадцать лет перемен. М., 2005.

Путь формирования российского капитализма был весьма своеобразным, и результат все еще далек от тех моделей, которые предположительно принимались за образец²³. Можно сформулировать несколько важнейших особенностей российского капитализма 1990 – начала 2000-х годов, которые наряду с другими проблемами отрицательно повлияли на внутренние процессы корпоративного контроля и соответственно накопления.

Во-первых, приватизация – это в первую очередь спецификация прав собственности, позволяющая их новым обладателям получить гарантии неприкосновенности данных прав и быть уверенными в получении будущих доходов от новых инвестиций. Но в России был применен метод максимальной деспецификации, а вновь обеспечить четкие права собственности намного труднее. Это привело к слабости корпоративного контроля, формированию и сохранению огромных контрольных пакетов (75%), необходимых для перепродажи и предотвращения насильственных поглощений и недобросовестных захватов. Западный опыт свидетельствует о достаточности для эффективного управления и инвестирования гораздо более низких их значений, в частности «блокирующий пакет» в 25%+1 акция – довольно редкое явление в мире. Попытки консолидации контроля до 75% предпринимались в условиях экономического подъема, приводили к сокращению свободного обращения акций и возможностей использования фондовой биржи как источника финансирования.

Во-вторых, распространенность феномена «квази скрытого» собственника, который представлен в советах директоров компаний доверенностями от оффшоров. «Контролер» активно укрепляет свои позиции, распоряжается и пользуется активом. Его интересы изначально далеки от инвестирования и риска, ему необходимо удержание «захваченного» актива в течение как можно более длительного срока, так как важно убедиться в своем легитимном владении им. Наличие номинальных оффшорных собственников обуславливает заграничный характер операций по покупке и слияниям компаний, мало затрагивая (во всяком случае, непосредственно) процессы внутреннего реального накопления.

В-третьих, присутствие явных и неявных «соучастников» приватизации (вместо, например, пенсионных фондов) в контроле над производственными активами, которые претендуют на долю в доходе (ренту). Часто они участвовали в приватизации или лично ей способствовали, но не смогли заявить легальные права и стать акционерами. Такие субъек-

²³ См.: Григорьев Л. М. Программы приватизации 90-х гг. // В «Права собственности, приватизация и национализация в России» Либеральная Миссия, Новое Литературное Обозрение, М., 2009, гл. 3, стр. 153-228.

ты продолжают предъявлять свои права на доход в качестве скрытого кредитора или портфельного инвестора (в их числе могут быть бывшие и действующие чиновники, теневые фигуры, местные администрации). Это увеличивает выплаты из дохода предприятий, вынуждает их уходить от налогообложения, затрудняет принятие эффективных решений о реструктуризации и инвестициях.

В-четвертых, затянутость приватизации в силу исходной неопределенности прав собственности и ее переход в фазу перераспределения владений. Волны банкротств начала 2000-х годов сменились рейдерскими захватами, потом возникла тенденция к ползучему огосударствлению. Сюда же можно добавить ложные банкротства, злоупотребление материальным и процессуальным правом в корпоративных конфликтах.

В-пятых, недостаточная распространенность владения акциями среди населения страны, что определяет и низкую легитимацию собственности, приобретенной в процессе приватизации. Как следствие, крупная частная собственность, особенно в отраслях природных ресурсов, не воспринимается гражданами как легитимная²⁴. Это сдерживает осуществление значимых проектов, так как в условиях подобной неопределенности позиции реальных собственников перед атаками рейдеров всех типов становятся уязвимыми. При не всегда ясных правах владения, различных нарушениях на разных стадиях переходного периода появляются новые игроки, которые используют в том числе и административные ресурсы, чтобы потребовать своей доли и принять участие в дележе старых активов.

Главные проблемы здесь – сильные стимулы у многих «соучастников» и представителей бизнеса к ориентации на преимущества, не связанные с производством богатства и новой стоимости (рентоориентированное поведение), сохранение высоких рисков у собственников, маскировка собственности и доходов. Отсюда оптимизация владения портфелями активов как фирмами, так и индивидами: высокодоходные и высокорисковые активы в России балансируются низкодоходными и низкорисковыми активами за рубежом.

Множество собственников получили активы по нулевой оценке без обременений, и у них искажается система стимулов к максимизации текущей стоимости фирмы, велики издержки защиты этого актива вместо его развития. Намного легче актив перепродать для реализации приватизационных выигрышей, пока не будет достигнута рыночная стоимость актива,

чем нести коммерческие и иные риски стратегического инвестора. В более развитой рыночной экономике инвестиционные банки или рейдеры могут покупать актив для его перепродажи по частям. Новый собственник в силу асимметрии информации понимает стоимость своего актива и сопротивляется следующему захвату, пока не получит значительный выигрыш.

Фактически это частный случай Q-ratio У. Тобина – рыночная оценка актива на первом этапе после приватизации намного ниже, чем его воспроизводственная оценка. Деятельность иностранного капитала в России была ограничена, поскольку «иностранцам» не позволили участвовать в приватизации. Только спустя полтора десятилетия Ку-норма для ведущих компаний страны вышла на более или менее «нормальный» уровень, хотя российские активы, как правило, все еще недооценены по сравнению с аналогичными компаниями за рубежом. С этого момента капиталовложения начинают играть присущую им роль, а перепродажа активов постепенно перестает приносить сверхприбыль.

Наконец, отметим расхождения в интересах и возможностях различных видов фирм, в частности крупного и малого бизнеса. Они воспринимают инвестиционный климат по-разному (см. табл. 1). Там, где малый бизнес является явной жертвой коррупции, крупный – может оказаться как объектом административной коррупции²⁵, так и субъектом захвата государства²⁶. Доступ к кредиту для российского крупного бизнеса, если возникают проблемы внутри страны, обеспечивается и на евторынках, что вряд ли возможно для малого. Таблица указывает на различие интересов разных групп бизнеса и на необходимость учета этой специфики в инвестиционной политике.

²⁴ См.: Капелюшников Р. Собственность без легитимности? // Вопросы экономики. 2008. № 3.

²⁵ См.: Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2.

Таблица 1. Типы бизнеса и характеристики инвестиционного климата

Тип фирмы/факторы	Норма прибыли	Коррупция	Налоги	Цена кредита – доступность
Малый и средний	Высокая	Ощутимая	Высокие	Высокая – ограниченная
Большой бизнес в России	Высокая	Преодолимая или захват	Высокие, меняются	Довольно высокая – недостаточная
Большой бизнес вовне	Низкая	Низкая	Высокие, стабильные	Низкая – достаточная
Иностранный при ввозе в Россию	Очень высокая	Проблема	Высокие	Низкая – с учетом рисков
Инфраструктурный бизнес дома	Низкая	Высокая	Высокие	Довольно высокая – недостаточная

Отсутствие последовательной инвестиционной политики в прошлые годы свидетельствует о том, что в России де факто реализовывался сценарий «Инерционного» развития. В то же время огосударствление ряда крупных компаний и отраслей экономики означает скорее переход к осуществлению сценария «Мобилизация». Только сейчас после огромной потери времени и многократной перепродажи приватизированных активов наблюдаются признаки определенного улучшения ситуации в инвестиционной сфере. Потеряно время и эффективными хозяевами, которые и будут вести накопление, оказываются де факто только вторые-третьи хозяева и на десятилетие позже²⁶. Но если мы хотим двигаться в направлении сценария «Модернизация», требуются меры по комплексному изменению характера корпоративного контроля и совершенствованию правового и делового климата в стране.

Структура накопления и накопленные проблемы

За два года (2007–2008 гг.) величина капиталовложений в России возросла примерно на 30%. До этого в течение семи лет экономического подъема они также росли быстрее динамики ВВП (в среднем на 10–11%

²⁶ Это означает, что приватизационные выигрыши в течение десятилетия шли не в бюджет или накопление, а на личное потребление или – точнее – в западную финансовую систему.

ежегодно), но от столь низкого уровня, что их объем все еще далек от предкризисного значения. Норма накопления впервые достигла нормального (для большинства стран) показателя – 21% (см. табл. 2). Но в странах Центральной и Восточной Европы на него вышли 10 лет назад. Условий для интенсификации инвестиционного процесса в стране раньше не было – потеря времени оборачивается большей нагрузкой на текущие вложения как для обновления, так и для развития производственных фондов, инфраструктуры и человеческого (управленческого) капитала.

Таблица 2. Основные показатели инвестиционных процессов в экономике России, 2000–2008 гг., млрд руб.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ВВП (трлн руб.)	7,3	8,9	10,8	13,2	17	21,6	26,9	33,1	41,5
Валовое накопление основного капитала	1 232	1 689	1 939	2 432	3 131	3 837	4 981	6 982	9 179
Инвестиции в основной капитал	1 165	1 505	1 762	2 186	2 865	3 611	4 581	6 385	8 607
Иностранные инвестиции	308	416	620	911	1 167	1 517	1 498	2 813	2 575
Прямые иностранные инвестиции	125	116	125	208	271	370	372	639	671
Справочно, % ВВП									
Валовое накопление основного капитала	16,9	18,9	17,9	18,4	18,4	17,7	18,4	21,0	22,1
Сбережения	34,2	31,1	31,9	33,1	33,8	34,5	34,2	34,2	20,7
Иностранные инвестиции	4,2	4,7	5,7	6,9	6,8	7,0	5,6	8,5	6,2
Прямые иностранные инвестиции	1,7	1,3	1,2	1,6	1,6	1,7	1,4	1,9	1,6

* Оценка.

Источники: ФСГС, оценки ИЭФ.

И инвесторы, и наблюдатели согласны с тем, что в России сложился не очень благоприятный инвестиционный климат. Из этого можно сделать два вывода. Первый состоит в том, что вопреки тяжелейшему кризису либерализация коммерческой деятельности освободила экономику от плановой «смирительной рубашки» и удержала накопление на уровне выше 16% ВВП. Второй вывод: если полтора десятилетия нет инвести-

ционного бума, то, значит, не сформировалась связка «корпоративный контроль – конкурентная среда». При этом инвестиционный процесс шел в естественных рамках, что позволяло расширять применение все более «нормальных» методов экономического анализа²⁷.

При изучении нынешнего и будущего состояния инвестиционного процесса в стране большую роль играют факторы структурных сдвигов и времени. Всякий кризис рыночного хозяйства в течение нескольких лет приводит к переоценке спроса и рыночной эффективности, перераспределению ресурсов. Как показал мировой кризис середины 1970-х годов, при резком сломе ценовых показателей происходит структурный кризис. После этого экономический рост идет уже в рамках новой структуры спроса, загрузка старых мощностей крайне неравномерна, капиталовложения направляются в иные отрасли и регионы. Естественно, столь же сильные эффекты наблюдаются в ходе трансформационного кризиса. Открытие российской экономики и изменение относительных цен в ней были намного более глубокими, чем в мировом рыночном хозяйстве при повышении цен на нефть в 1974–1985 гг. В текущем кризисе 2008 г. ярко выражена структурная составляющая и сознательные попытки государственной политики ведущих стран перейти к энергосберегающему типу развития. Успех будет зависеть от объективных обстоятельств, длительности и масштаба кризиса, ценовых параметров.

При затяжном кризисе фактор времени начинает играть самостоятельную роль. Продолжительность транзитного кризиса в России существенно отразилась на ее развитии. На старте трансформации она отставала от развитых демократий по большому числу параметров и к тому же должна была нести дополнительные издержки переходного периода. Но масштабы таких издержек и тяжесть последствий кризиса, как и социальные издержки и потери человеческого капитала, сказались на ходе трансформационных процессов. Накопившаяся почти за 20 лет потребность во вложениях в воспроизводство основных фондов требует немедленных решений и поиска соответствующих институциональных форм. В первую очередь это относится к стареющим инфраструктурным отраслям, нарастающей угрозе отказов инженерных сетей, перерыву в воспроизводстве машиностроительной базы²⁸. Если инвестиционный климат не обеспечивает жизненно важных капиталовложений, то их все равно нельзя отложить до его улучшения.

Только в 2007–2008 гг. перед самым кризисом начался поворот к созданию институтов и инструментов развития²⁹.

Отраслевая направленность инвестиций в отсутствие какой-либо ясной промышленной политики оказалась вполне стихийной. В ней проявились – в условиях «раннего» российского капитализма – основные рыночные факторы: сбыт и прибыль. В этом смысле 2000–2007 гг. стали фактически «чистым экспериментом» по развитию региональной и отраслевой структуры экономики при отсутствии сколько-нибудь выраженной промышленной и региональной политики. Разумеется, в постсоветский период компенсирующие инвестиции шли именно в те отрасли, которые оставались недоинвестированными при плановом хозяйстве, – транспорт, связь и торговлю (23,5% в 2006 г.), а также в строительство и недвижимость (19,6%).

Выручка предприятий соответствующих отраслей отражает фактическую структуру рынка, определяющую направления инвестиций, во всяком случае из собственных средств. Государственные (безвозвратные) средства можно вкладывать в расчете и на более отдаленные эффекты. Выручка крупных и средних предприятий выросла в 2005–2007 гг. с 952 млрд до 1619 млрд долл. В 2007 г. нефтегазовый комплекс заработал 193 млрд долл., но значительный объем доходов был реализован через оптовую торговлю, выручка которой достигла 350 млрд долл. Машиностроение (109 млрд долл. в 2007 г.) по-прежнему уступает и розничной торговле (112 млрд), и металлургии с транспортом (по 127 млрд долл.). Еще хуже положение в сельском хозяйстве и пищевой промышленности – их выручка составила соответственно 25 млрд и 69 млрд долл.

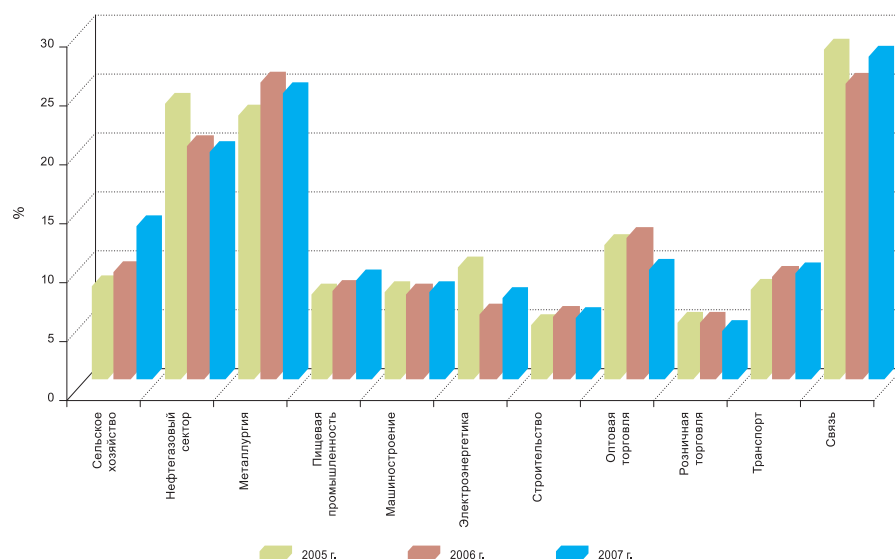
Прибыльность предприятий в российской экономике более высокая в тех же отраслях и, разумеется, в связи, торговле, а также в экспортных секторах – нефтегазовом и металлургическом, которые поддерживают и усиливают проявление симптомов «голландской болезни» (см. рис. 2).

²⁷ См.: Инвестиционное поведение российских предприятий // Научные труды ИЭПП, №-65Р. 2003.

²⁸ См., например: Белоусов А. Р. Эволюция системы воспроизводства российской экономики. М., 2006. С. 71.

²⁹ Институты и инструменты развития (будь то банки или гарантированные облигационные займы) не могут стать эффективными немедленно – нужен опыт отбора проектов, нужна жесткость в оценке и сопровождении (подавление коррупции) и нужна истории возврата займов, позитивная история успеха, что бы тот или иной подход мог бы быть «тиражирован» и развит до таких масштабов. Которые могли иметь ощутимый эффект развития.

Рис. 2. Рентабельность продаж крупных и средних предприятий, 2005–2007 гг., %



Перед кризисом инвестиционный процесс в России формировался под влиянием объективных условий спроса и структуры активов, рентабельности бизнеса (см. табл. 3). При больших вложениях в отрасли с короткими инвестиционными циклами и высокой рентабельностью сложился по существу сценарий «Инерция», в рамках которого крупные инвестиционные проекты могли осуществлять только госкомпании и Всемирный банк (более эффективная разновидность государственного финансирования).

Таблица 3. Структура инвестиций в сектора экономики по крупным и средним компаниям, 2005–2008 гг.

	млрд долл.				2008, % к итогу
	2005	2006	2007	2008	
Всего	2 688	3 533	4 908	6 272	312,4
Сельское хозяйство	79	147	206	235	11,7
Лесное хозяйство	7	6	8	8	0,4
Рыболовство, рыбоводство	3	4	3	3	0,1
Промышленность	1 092	1 467	2 048	2 633	131,1
Добыча полезных ископаемых	409	612	850	1 041	51,8
угольная	34	40	52	0	0,0
нефтегазовая	376	572	797	1 041	51,8
горнорудная	47	53	75	91	4,5
Обрабатывающая	473	578	771	1 034	51,5
пищевая	84	105	135	151	7,5
легкая	3	4	6	7	0,3
лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и полиграфическая	34	32	44	65	3,3
химическая и нефтехимическая	56	79	106	126	6,3
нефтепереработка	42	53	72	102	5,1
промышленность строительных материалов	41	41	76	124	6,2
металлургия	132	158	179	256	12,8
машиностроение	57	74	116	156	7,8
прочее	24	32	37	47	2,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	210	277	427	558	27,8
электроэнергетика	125	162	290	396	19,7
Строительство	79	118	120	150	7,4
Торговля	75	103	144	169	8,4
Транспорт	594	755	989	1 371	68,3
Связь	179	193	251	257	12,8
Финансовое посредничество	36	38	62	75	3,7
Операции с недвижимым имуществом	30	38	71	94	4,7
Научные исследования и разработки	17	22	27	32	1,6
Здравоохранение и образование	110	162	245	300	14,9
Прочее	388	482	736	946	47,1

Источники: ФСГС, оценки ИЭФ.

Наука и машиностроение по-прежнему вкладывают намного меньше прошлого и ожидаемого. Им трудно как заниматься, так и финансировать инвестиции за счет собственных средств. Эти отрасли, наиболее пострадавшие в ходе транзитного кризиса, не могут выкарабкаться из инвестиционной «ямы» из-за недостаточного спроса на свою продукцию, потери рынков и кадров и финансовых проблем⁵⁰. Новый кризис тормозит возобновление процесса модернизации отраслей машиностроения – период подъема оказался упущенным.

Постепенный рост жилищного строительства был неизбежен в стране с относительно низкой обеспеченностью населения жильем (около 20 кв. м на человека), но развитие жилищного строительства упирается как в финансовые, так и институциональные препятствия⁵¹. Реализация инфраструктурных проектов тормозится в силу того, что предполагает отвлечение огромных средств при сравнительно низкой норме рентабельности. Несмотря на появление национальных проектов и новых региональных и отраслевых стратегий, страна так и не сумела решить проблему резкой активизации инвестиционной деятельности: абсолютные объемы капиталовложений остаются относительно невысокими, немало важнейших отраслей находятся на «голодном инвестиционном пайке». Такая ситуация толкала Россию от сценария «Инерция» к сценарию «Мобилизация» – быстрым массированным вложениям «любой ценой», включая использование финансовых ресурсов бюджета. В существующих программных документах рост нормы накопления идет очень быстро с 21 до 31% ВВП в год. Но пока вложения в собственно модернизацию еще очень ограничены. Большие инфраструктурные и энергетические программы в условиях отраслевого и регионального лоббизма быстро приобрели грандиозный характер. Перед кризисом возникли явные проблемы для ресурсного (рабочая сила, металл, цемент, оборудование, транспорт) обеспечения одновременного роста строительства массы крупных объектов, часто в удаленных районах. В качестве некоторого утешения в условиях рецессии можно отметить, что она предотвратила возможное неэффективное использование финансовых ресурсов.

Финансовый сектор: иллюзия адекватности⁵²

Размах и роль кредита оказывает большое влияние на экономический рост. На ранней стадии развития в сложных правовых условиях банковский сектор способен функционировать благодаря тому, что банкиры хорошо знают клиентов. При больших масштабах экономики возникает потребность в более долгосрочном и значительном капитале. Это предполагает существенное улучшение контрактного права, совершенствование надзора и регулирования, общее укрепление правовой среды. Важнейшим фактором финансирования становятся долговые долгосрочные инструменты.

Но в России сроки кредита остаются небольшими (около 2–3 лет – даже для корпоративных облигаций). Наша страна экспортирует прямой («длинный») капитал и импортирует портфельный – «короткий». Но мощностотечественной банковской системы все еще слабая: многие крупные займы российских компаний (в частности в энергетическом секторе) не могли быть профинансированы на внутреннем рынке, во всяком случае банками из-за их низкой капитализации и надзорных ограничений. Быстрый рост активов скрывает потерянные годы и создавал до недавнего времени иллюзию адекватности системы.

В России восстановление и рост финансовых институтов и рынков после кризиса 1998 г. были хотя и значительными, но недостаточными. Полноценного реструктурирования финансовой системы не было проведено, так что в текущем кризисе только три государственных банка оказались достаточного размера, чтобы обеспечивать стабильность системы. Даже рост банковского капитала в 2007 г. на 57% и активов – на 44% надо оценивать осторожно. Сложилась парадоксальная ситуация: все регуляторы финансовых рынков докладывают об успехах в соответствующих секторах; одновременно страна с огромным экспортом капитала: размещение за рубежом накопленных международных резервов ЦБ и средств бывшего Стабфонда. Прямые иностранные инвестиции российского бизнеса (что само по себе полезно⁵³) заимствовали все большие объемы средств из-за рубежа. При развитии собственной финансовой системы займы на развитие могли бы быть в национальной валюте и не создавать такого давления на ее курс. В 2007– начале 2008 гг. впервые возник чистый импорт капитала, что, правда, стало фактором ускорения

⁵⁰ См.: Григорьев Л. М., Гурвич Е. Т. Указ. соч.

⁵¹ См. «Пути развития системы управления жилищным фондом России» под ред. Л.М.Григорьева, А.Е. Шаститко - М.: Макс-Пресс, 2009 г.

⁵² Л.Григорьев (в соавторстве с Е.Т.Гурвичем и А.Л.Саватюгиным) «Финансовая система и экономическое развитие» // «МЭиМО», №7, 2003; Л.Григорьев «Современное состояние развития финансовых рынков в России.» // «Финансовая система России и экономический рост», М., МОНФ №173, 2006.

⁵³ См.: Хейфец Б. Внешний сектор российской экономики // Вопросы экономики. 2007. № 11.

накопления. Российская финансовая система уникальна: вряд ли можно найти другой пример попытки масштабной модернизации, которая сопровождалась бы экспортом капитала в фазе подъема на уровне 10 п. п. ВВП в течение ряда лет.

За несколько лет подъема сформировалась специфическая система финансирования: развитые страны с низкими инфляцией и ставками кредитуют нашу экономику с более высокими темпами роста и инфляцией. Она позволяла западным финансовым институтам повышать норму доходности для своих инвесторов. В России она дала возможность денежным властям накапливать рекордные валютные резервы и при этом полагать, что финансовый сектор способен удовлетворить растущие потребности экономики в кредитных ресурсах. Функционирование этой системы и было нарушено финансовым кризисом 2008-2009 гг.

Даже после 8-летнего экономического подъема нельзя говорить о зрелости финансовой системы страны. Наблюдаются очевидные признаки серьезных проблем в финансировании капиталовложений: высокие процентные ставки для некоторых видов бизнеса; короткие сроки облигационных займов; недостаточная ликвидность на биржах.

Практически все годы экономического подъема государство выкупало (и выкупило) свой внешний долг, но было вынуждено оставить евробонды на рынке, в том числе и потому, что иначе пенсионным фондам некуда было бы вкладывать средства. Незначительные объемы внутренних корпоративных и муниципальных облигационных займов в быстро растущей экономике свидетельствуют не о низкой потребности в долгосрочном финансировании, а об отсутствии соответствующих институциональных условий. Планы увеличить внутренний рынок корпоративных облигаций в период до 2020 года с 3,3% до 22-25% ВВП тем более будет трудно (хотя это идет в правильном направлении) реализовать. Этому рынку уделялось недостаточно внимания раньше. Наконец, в отличие от личных доходов в долларах, которые могут увеличиваться за счет укрепления рубля, планы правительства - в данном случае отношение кредита к ВВП в четверть – было нереалистичными, так как должно быть достигнуто относительно номинального объема быстро растущего ВВП.

Как показывают данные таблицы 4, хотя доля внешнего финансирования в экономике перед кризисом увеличивалась, но говорить об успешности финансового посредничества было преждевременно с учетом более высокой цены кредита и коротких сроков займов. Особенно заметно увеличение доли банковских займов при снижении доли облигационных в 2006-2008 гг., хотя в ходе длительного подъема картина должна бы

быть противоположной. В накоплении велика доля бюджетных средств – около 1/5, как и прибыли и амортизации; по-прежнему сохраняется доминирование самофинансирования и государственных средств по сравнению с заемными источниками.

Таблица 4. Структура финансирования инвестиций в основной капитал по крупным и средним предприятиям, 2000–2008 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего, млрд руб.	1 054	1 336	1 456	1 825	2 247	2 881	3 809	4 908	6 272
Всего, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Собственные средства	47,5	49,4	45,0	45,2	45,4	44,6	42,1	41,5	40,0
Прибыль	23,4	23,9	19,1	17,8	19,2	20,3	19,9	19,9	18,6
Амортизация	18,1	18,5	21,9	24,2	22,8	21,0	19,2	18,1	18,0
Прочее	6,0	7,0	4,0	3,2	3,4	3,3	3,0	3,5	3,4
Привлеченные средства	52,5	50,6	55,0	54,8	54,6	55,4	57,9	58,5	60,0
кредиты банков	2,9	4,4	5,9	6,4	7,9	8,2	9,6	9,4	11,1
кредиты иностранных банков	0,6	0,9	0,9	1,2	1,1	1,0	1,6	1,1	2,4
заемные средства других организаций	7,2	4,9	6,5	6,8	7,3	5,9	6,0	6,1	6,5
Бюджетные средства	22,0	20,4	19,9	19,6	17,8	20,1	20,2	21,2	21,0
Прочие, в том числе:	15,6	18,3	20,4	21,1	20,8	21,2	22,2	21,7	21,4
средства от выпуска корпоративных облигаций	...	...	0,1	0,2	0,2	0,3	0,0	0,2	0,1
средства от эмиссии акций	0,5	0,1	0,4	0,3	0,2	3,1	2,3	1,9	0,7

Источник: ФСГС.

В 2001–2008 гг. норма национальных сбережений составляла 33–35% к ВВП, а норма накопления выросла лишь с 16 до 21%. В 2007 г. вывоз капитала осуществлялся в прежних крупных размерах при огромном ввозе портфельного капитала. Особенно быстро увеличивается именно внешняя корпоративная задолженность (более 100 млрд долл.), которую в значительной мере придется еще и рефинансировать в течение

ние 2008–2009 гг. при ухудшающейся внешней обстановке (см. рис. 3). Строго говоря, именно неспособность создать «внутренние каналы» использования национальных сбережений является доказательством неадекватности финансовой системе. «Карусель» с экспортом частного прямого капитала из России и экспортом государственных сбережений привела к огромным заимствованиям портфельного капитала. Это поставило под удар как процесс накопления в стране, а через залогов (margin calls) чуть не привела к массовому переходу контроля над российскими компаниями в руки иностранных кредиторов.

Нарастающие потрясения на западных финансовых рынках уже в 2007–2009 гг. сделали иллюзорность адекватности российской финансовой системы долгосрочным потребностям страны просто очевидной: «машина» по заимствованию относительно дешевого внешнего портфельного капитала практически остановилась. Уменьшение притока средств требует перестройки всей модели накопления в стране. Предоставление больших объемов ликвидности ЦБ и Минфином (через госкорпорации) подстраховало финансовый сектор от кризиса, но не решает долгосрочных потребностей экономики в части повышения эффективности.

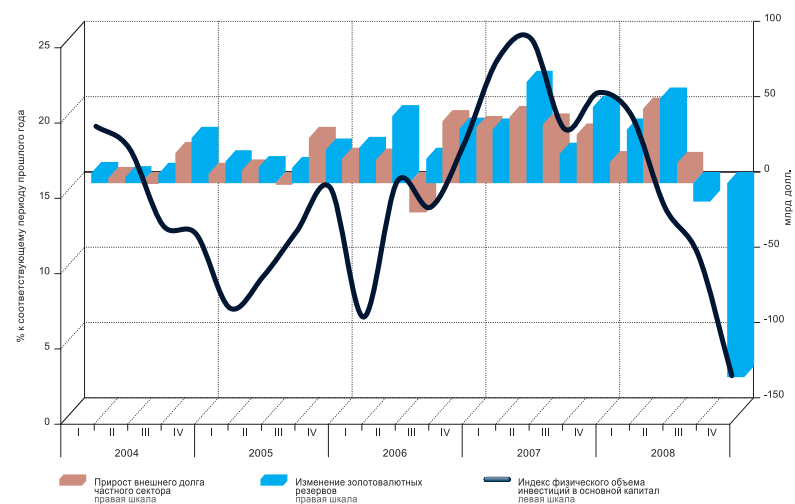
Важно разделять антикризисные меры и меры по долгосрочному развитию экономики. Реакция российских государственных органов на возникшие в связи с мировым финансовым кризисом проблемы по сути выразилась в нескольких шагах:

- меры ЦБ по предоставлению ликвидности и расширению механизмов рефинансирования (октябрь 2007 г.);
- ускоренная капитализация государственных корпораций (2007–2008 гг.);
- выделение списка предприятий (295 на начало 2009 г.), чьи заимствования государство по существу гарантирует банкам;
- предоставление валютных ресурсов (под залог акций) ведущим компаниям, что было привело к усилению роли государства в крупном бизнесе.

Эти меры предотвратили возникновение критических ситуаций с текущей платежеспособностью, но не сняли ограничений, связанных с резко суженным каналом получения доступного внешнего финансирования. С августа 2007 г. не было осуществлено ни одного выпуска еврооблигаций российских эмитентов. В условиях необходимости рефинансирования большого корпоративного внешнего долга (378 млрд

долл. по состоянию на 1 октября 2007 г.), это потребовало серьезной корректировки инвестиционных планов российских компаний. Впрочем, признаком качественной слабости финансового сектора является именно отсутствие венчурного финансирования и пяти–семилетнего облигационного корпоративного рынка, важных для обеспечения вложений в отрасли, осуществляющие модернизацию.

Рис. 3. Изменение внешнего долга частного сектора, накопление резервов и динамика инвестиций в основной капитал, 2004–2008 гг.



Источники: Банк России, ФСГС, расчеты ИЭФ.

В период после Краха 1998 г., в котором решение стратегических вопросов финансирования долгосрочного роста было отложено, тем более что действующие кредитные институты стремились прежде всего обеспечить свое собственное развитие. Интересы «сильных» финансового сектора достаточно просты: усиление роли ведущих банков (особенно государственных) вместо расширения конкуренции; ограничение угрозы извне (что нашло свое отражение в принятых условиях вступления в ВТО). Вопрос о переориентации источников финансирования с внешних на внутренние, который ставится частным сектором перед правительством, вызывает естественные опасения ЦБ и Минфина. Опасения были связаны с инфляционными соображениями.

Но отсутствие внутренних долгосрочных источников кредита способствовало масштабному кредитованию бизнеса за рубежом. Задержка в развитии частного финансового сектора в данном сценарии наряду с мировым финансовым кризисом подталкивает экономические ведомства к решению проблем на основе вливания бюджетных средств. Переход к модернизации предполагал бы стимулирование капитализации банков, более широкий доступ к кредиту малого бизнеса, системный подход к модернизации самого финансового сектора.

Государственные инвестиции – «временное решение» навсегда?

Сильный износ производственных фондов, ненадежность инфраструктурных сетей, низкий уровень развития образования и здравоохранения, проблемы в пенсионной системе, нарастающая глобальная конкуренция – все это свидетельствует о необходимости глубокой модернизации российской экономики и социальной сферы, что требует соответствующих капиталовложений. К сожалению, создание и отладка институтов и инструментов развития и решения инфраструктурных проблем стало приоритетом только в последние годы. Достаточно давно было ясно, что накапливаются проблемы, которые частный бизнес еще не скоро будет в состоянии решать самостоятельно³⁴. После пятнадцати лет инвестиционной «ямы» целый ряд проблем страны, особенно инфраструктурных, которые бизнес в одиночку не решит в разумные сроки. Отметим также огромной важности региональные проблемы: недоинвестирование в энергетику, потребность в модернизации инфраструктуры, сочетании нового строительства и модернизации обрабатывающих мощностей носят яркий региональный характер³⁵.

В сложившейся структуре инвестиций, как уже упоминалось, доминирует самофинансирование, а в кредитных ресурсах – расла роль импорта капитала. Использование новых бюджетных доходов для решения накопившихся проблем выглядит как естественный шаг, но требует огромного внимания к формам и эффективности таких расходов. При прочих равных предпочтительнее использование государственных средств на возвратной основе, в рамках частно-государственного партнерства, с максимальным упором на использование эффективного управления частным сектором.

Финансовые потрясения 2007–2008 гг. немедленно сказались на условиях внутреннего финансирования и вызвали повышенный интерес бизнеса к резервным фондам Минфина и средствам ЦБ. В то же время области и республики, отраслевые компании утверждают в соответствующих министерствах и правительственных комиссиях амбициозные инвестиционные программы³⁶. Сумма затребованных ресурсов корреспондирует скорее с нереализованными потребностями страны, чем с доступными объемами средств. В большинстве случаев речь идет о привлечении ресурсов правительственных фондов. В результате мы вскоре столкнемся с невозможностью одновременного финансирования и строительства капиталоемких проектов по всей стране, особенно в Сибири и Дальнем Востоке, при нехватке квалифицированных кадров.

В условиях объективно существующих жестких бюджетных ограничений – даже при высоких нефтяных доходах – вопрос о способах реализации программ развития становится критическим. В развитых рыночных экономиках доля государственных инвестиций опустилась до 3–4% ВВП, а в России она еще ниже. Поэтому применительно к правительственным докризисным планам увеличения нормы накопления с 21 до 31% ВВП в течение нескольких лет можно предположить, что лишь несколько пунктов этого прироста удалось бы возложить на государство. Основной вклад придется делать частному сектору, который должен либо зарабатывать, либо взять в долг необходимые ресурсы, разработать эффективные проекты и принять коммерческие (и политические – тихой экспроприации) риски, причем на пять-семь лет. Эта проблема становится вновь актуальной в предвидении – пусть через несколько лет – нового подъема при ограниченных государственных ресурсах.

Важно не только определение источников финансирования, но и рациональное использование государственных средств в условиях высокой коррупции, неудач ФЦП прошлых лет и т. п. В частности, ключевой вопрос – выбор между государственными финансовыми ресурсами, управляемыми частным или смешанным бизнесом, и прямым хозяйствованием государственных компаний³⁷. Разумеется, корпорация под контролем государства более предпочтительна, чем безвозмездное финансирование, предоставляющее широкие возможности для лоббистов и коррупционеров.

³⁴ Григорьев Л. М. Накопление и проблемы модернизации // 1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. М., 2003.

³⁵ См. Л. Григорьев «Инвестиционная активность» в «Самарская область: от индустриальной к постиндустриальной экономике». (В соавторстве), М., ТЕИС, 2006.

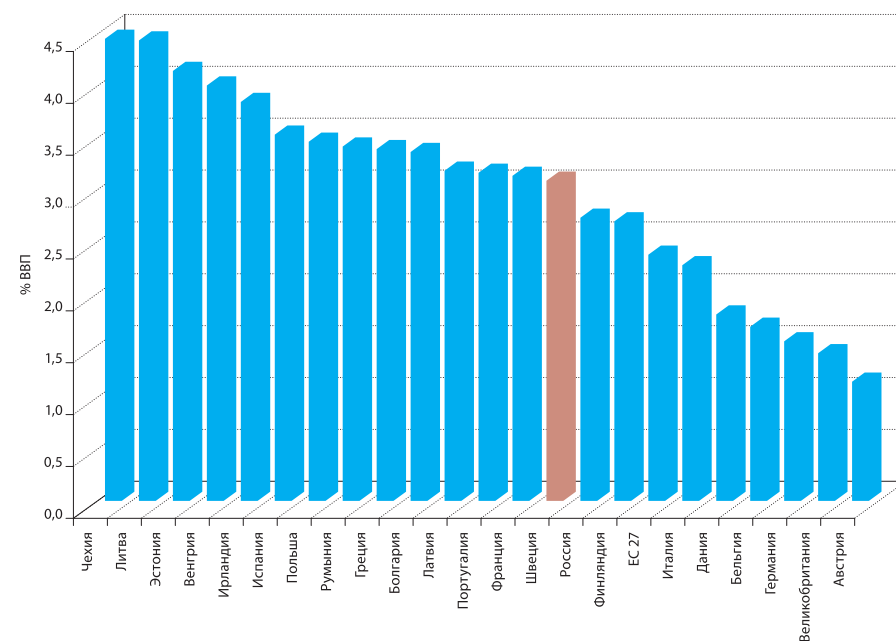
³⁶ Часто для этого используются старые советские планы размещения объектов, хотя характер развития изменился, а необходимых людских, финансовых и иных ресурсов не хватает (цемент, пропускная способность дорог и пр.).

³⁷ Проблемы, связанные с деятельностью госкорпораций, рассмотрены в: Дементьев В. Госкорпорации и стратегия экономического развития России / МШЭ. М., 2008.

Выбор не только пути массированного инвестирования, но и его форм определяет систему коалиций в пользу тех или иных решений, программ и проектов. Ясно, что крупные частные компании заинтересованы в предсказуемом создании производственной и социальной инфраструктуры на государственные средства для ее использования при развитии своего бизнеса. Относительно бедные регионы пытаются втянуть одновременно и федеральные ведомства, и компании (частные и государственные) в широкое финансирование проектов на своей территории, при этом политический лоббизм нередко побеждает рациональные соображения. Бюрократические элементы правительства по разным причинам пытаются увеличить концентрацию и перераспределение финансовых ресурсов через федеральный центр. Формирование государственных компаний ставит их в выигрышное положение относительно частного бизнеса, поскольку критерии эффективности тех и других различны. В то же время эффективность деятельности госкомпаний, как показывает мировой опыт, обычно невысока.

Приоритеты развития, готовность сконцентрировать достаточные ресурсы на выбранных направлениях зависят не столько от экономического анализа, сколько от целей общества, бизнеса и государства. Государство, естественно, претендует на способность устанавливать приоритеты, хотя практически сделать это в последние полтора десятилетия удастся с большим трудом. Правительство демонстрировало неспособность выбрать и энергично задействовать те модели реализации даже политически принятых решений (МЭРТ фактически признал слабую реализацию ФЦП еще в 2006 г.). В конечном счете именно общество и бизнес должны решить, на какие затраты они готовы идти и какие издержки – нести, чтобы выйти на современный путь развития. Государство располагает сейчас значительными резервами, но понятно, что они совершенно неадекватны масштабам расходов, необходимых для модернизации страны – основные ресурсы необходимо будет создать по мере реализации программ развития. Во время кризиса инвестиционные программы повсеместно оказываются под ударом.

Рис. 4. Доля государственных инвестиций в ВВП, среднее за 2004–2007



Источники: Евростат, ФСГС, расчеты ИЭФ.

В России мы постоянно стоим перед выбором: время против стоимости проблемы. Здесь особенно важно понимать, **какие именно экономические агенты могут и будут реализовывать программу модернизации**. Причем она невозможна без создания адекватных институциональных условий. Важно дать возможность частному бизнесу реализовать свой инновационный потенциал в адекватной правовой среде, оставив за государством, госкорпорациями, бюджетным финансированием решение (и то не навечно) тех проблем, которые накопились в переходном периоде. В этом сложнейшем маневре будет решаться вопрос перехода от инерции предыдущих лет к модернизации при угрозе остаться в большой мобилизации ресурсов с ограниченной эффективностью.

Вопрос о будущем месте России в глобальной экономике с учетом ее реальных человеческих и природных ресурсов приобретает новый смысл. Итоги трансформации экономических институтов теперь (после

восьми лет экономического подъема) можно оценивать по способности хозяйства к модернизации. Одновременно речь идет о выработке стратегии развития страны (наряду с модернизацией государства) как минимум на поколение, а не на очередной политический цикл. Глобальный кризис предвещает масштабные изменения в мировой экономике, перестройку финансовой архитектуры, условий финансирования.

Мы обсуждаем надежду на широкую модернизацию, улучшение благосостояния населения и занятие Россией достойного места в мире в третьем тысячелетии уже не в условиях гладкого подъема с огромной нефтяной рентой. Если бы не упущенное время, можно многое было бы решать в рамках более спокойных и естественных сценариев развития. Пока не было «подарка» нефтяных средств, можно было намного больше сделать по созданию адекватных условий накопления и финансирования развития, как в финансовой системе, так и в институтах развития. Мы же стоим перед периодом, в котором инструментарий инновационного пути развития может оказаться и мобилизационным, и модернизационным – грань между ними (особенно на старте) достаточно тонкая, а эффективность в будущем – весьма различная. Кризис ставит вопрос о сохранении модернизационных элементов стратегии развития и высвобождении сил частного предпринимательства в условиях, в которых нет больших свободных средств правительства.

В 1990 – начале 2000-х годов наблюдалась задержка с проведением серьезных институциональных реформ и укреплением прав собственности, корпоративного контроля, а также развитием финансового сектора - реализовывался сценарий «Инерция», в котором доминируют укоренившиеся группы интересов.

Под влиянием накопившихся проблем, внешнего шока и осознания угроз и вызовов глобальной конкуренции встает вопрос о путях выхода из трудной ситуации, будет идти борьба между сторонниками простых и быстрых решений и теми, кто выступает за пусть трудный, но необходимый поиск адекватных институциональных ответов на новые вызовы. Конечно, от сценария «Инерция» проще перейти к сценарию «Мобилизация», чем к «Модернизации», опять отложив решение институциональных основ проблемы. Во второй – предпочтительный – сценарий можно входить только постепенно, привлекая к решению каждой институциональной задачи соответствующих сторонников и опираясь на эффективные механизмы, учитывающие побочные и отдаленные эффекты. В условиях тяжелейших потрясений старой модели мирового финансирования инвестиций и в России придется искать нового модели финансирования развития.

Кризис выявляет сразу и слабости финансов предприятий, и банков, и нехватку инструментария развития, которые должны дополнять друг друга. Он ставит новые задачи на выживание фирм в условиях кризиса, повышения их конкурентоспособности. Но кризис и сокращает реальные инвестиции, оттягивая решение народнохозяйственных проблем. Мобилизационный сценарий становится затруднительным по ограничению ресурсов.

Анти-кризисная политика проводится, разумеется, в условиях того базиса, который доступен в данный момент. Можно ожидать значительного – 10–20% сокращения капиталовложений, достигнутых ранее. Уже к началу 2009 г. серьезно задето строительство. Свертывание инвестиционных программ еще заденет машиностроение и импорт оборудования. В ходе циклических кризисов рыночной экономики капиталовложения начинают падать почти сразу вместе с промышленным производством, но идет в них намного глубже и дольше. В частности это связано с подрывом долгосрочного кредита в ходе кризиса. В данной рецессии эти эффекты будут очень заметными и в мире, и в России.

Большинство инфраструктурных и энергетических программ даже не начало. Вложения в машиностроение, государственные вложения в науку в принципе можно было бы поддержать (они просто невелики). Для борьбы с кризисом и нехваткой спроса традиционным средством могли бы стать строительство дорого и недорогого жилья (что помогло бы использовать возможности гастарбайтеров). Такой подход к ограничению кризиса и решению важных проблем страны предполагает высокую эффективность управления, относительно низкую коррупцию и демонополизацию целого ряда отраслей. Создание институционального базиса для реинвестирования экспортных доходов через внутреннюю (а не внешнюю) финансовую систему одновременно создавало бы и основу для послекризисного инвестиционного бума.

Светлана АВДАШЕВА,
доктор экономических наук,
профессор Государственного университета «Высшая школа экономики»

Андрей ШАСТИТКО,
доктор экономических наук,
профессор экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова,
генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»

Конкурентная политика в условиях кризиса⁸⁸

На протяжении последних десяти лет конкурентная политика среди других направлений экономической политики играла роль Золушки среди своих гораздо более активных сестер. Самые большие успехи в развитии конкуренции были достигнуты на рубеже 1980–1990-х гг., но именно тогда появилось убеждение о том, что сами по себе отказ государства от роли «общественного планировщика» и появление законной частной собственности достаточны для развития на российских рынках конкуренции.

После первых успехов, порожденных либерализацией, к середине 1990-х гг. стало ясно, что значительная часть участников российских рынков, в первую очередь приватизированные предприятия обрабатывающей промышленности, ориентированные на внутренний рынок, не могут успешно участвовать в конкуренции, поскольку их стартовые позиции существенно ухудшены под воздействием структурных диспропорций. Появилось понимание, что развитие конкуренции на большинстве российских рынков потребует как инвестиций со стороны поставщиков, так и целенаправленной политики со стороны государства. Непосредственно перед кризисом 1998 г. в значительной части экспертного и политического сообщества утвердилось представление о том, что неравные условия конкуренции выступают одним из важнейших препятствий для повышения производительности труда, и в конечном итоге – конкурентоспособности российских компаний.

Именно в тот период российским правительством был сформирован первый комплекс реформ, которые можно было рассматривать как целенаправленные меры конкурентной политики. Несмотря на убеждение в том, что основные препятствия развитию конкуренции на россий-

ских рынках лежат в сфере структурных диспропорций, первый пакет мер конкурентной политики был нацелен на снижение административных барьеров для предпринимательства. Вот почему многие эксперты предостерегали от переоценки ожидаемых положительных эффектов действий по снижению административных барьеров. Однако мы никогда не узнаем, насколько эти опасения были правомерны, поскольку этот пакет так и не был до конца реализован.

В период экономического подъема в представлении большинства экспертов конкурентная политика отошла на второй план – улучшение результативности экономики в период экономического подъема снизило заинтересованность в поиске путей роста производительности труда и создании стимулов для эффективной реструктуризации. Вступающий в свои права экономический кризис заставляет провести инвентаризацию инструментов политики, в том числе и тех, которые до настоящего времени использовались недостаточно активно. Прежде чем приступить к обсуждению возможностей и ожидаемых эффектов конкурентной политики в период кризиса, следует вспомнить её определение, связь со стратегиями социально-экономического развития и условия проведения.

1. Конкурентная политика: определение и место в стратегиях социально-экономического развития

В широком смысле цель конкурентной политики – установление порядка, когда каждый участник рынков, включая предпринимателей и потребителей, обладает возможностями наилучшего использования находящихся в его распоряжении ресурсов. Конкуренция как возможность свободного выбора не должна страдать ни от избыточных административных ограничений, ни от односторонних действий участников рынка или групп участников рынка. Это определение конкуренции является не только теоретической конструкцией. Как показали углубленные интервью с представителями среднего класса, проведенные в 2008 г.⁸⁹, именно так выглядит конкуренция в глазах наиболее активной части российского населения, именно такие требования эта группа предъявляет к желаемому состоянию российской бизнес-среды.

Конкурентная политика включает активные методы – нацеленные на создание и усиление конкуренции на рынках, – и защитные методы – предназначенные для предотвращения ограничений конкурен-

⁸⁸ При подготовке использовались результаты проекта Центра фундаментальных исследований в 2008–2009 гг.

⁸⁹ Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. М., Экон-информ, 2008, с.132-156.

ции. Сфера активных методов чрезвычайно широка, включая усилия по стимулированию входа на рынок (устранение административных барьеров, снижение или отмена таможенно-тарифных ограничений на пути импорта, субсидирование определенных категорий продавцов), в том числе на ранее регулируемых рынках (обеспечение доступа новых участников к естественно-монопольным компонентам). Строго говоря, к активным методам конкурентной политики относятся и действия по усилению защиты прав собственности и контрактных прав, влияющих на стимулы входа на рынок. Специально необходимо подчеркнуть, что к активным методам конкурентной политики относятся и действия по снижению издержек выхода из бизнеса – прекращения деятельности и закрытия предприятия. В течение десяти последних лет неоднократно высказывалась точка зрения о том, что именно высокие издержки выхода с российских рынков тормозят в том числе и вход на рынок потенциально более конкурентоспособных участников.

К защитным методам конкурентной политики относится пресечение ограничений конкуренции. В первую очередь эта задача решается с помощью применения антимонопольного законодательства. Однако поскольку в России значительная часть ограничений конкуренции возникает благодаря деятельности государства, заметное место среди инструментов защитной конкурентной политики занимают и антикоррупционное законодательство, и законодательство о государственной службе.

С точки зрения влияния на поведение участников рынка, различие между активными и защитными методами конкурентной политики состоит в том, что активные методы политики делают конкуренцию более выгодной и привлекательной, а защитные методы – снижают привлекательность ограничений конкуренции. В определенном смысле можно сказать, что активные методы влияют на структуру стимулов *ex ante*, а защитные методы – *ex post*. Такое разграничение весьма условно, поскольку главная цель защитной политики (например, применения антимонопольного законодательства) состоит не в том, чтобы наказать за ограничение конкуренции, а в том, чтобы предотвратить такое ограничение. И тем не менее это разграничение может быть полезным: действительно, если активные методы конкурентной политики нацелены на то, чтобы стимулы к успешной конкуренции подавляли стимулы к ограничению конкуренции, защитные методы отводят роль подавления не особенностям рынка, а применяемым в рамках государственной политики санкциям.

Хотя в российском экспертном сообществе бытует представление о том, что конкурентная политика противоречит любым мерам поддержки предпринимателей, однако в действительности это не так. В той степени, в которой меры поддержки определенных групп предпринимателей – промышленная политика, в широком смысле, – повышает стимулы для входа на рынок или эффективной реструктуризации действующих на рынке участников, цели такой политики не противоречат целям конкурентной политики. Противоположностью конкурентной политики служит не любая промышленная политика, а только «традиционная» или «устаревшая» (в соответствии с принятыми в мировой практике представлениями) промышленная политика, основанная на предоставлении выборочных преимуществ одной группе участников рынка *за счет ограничения возможностей другой*. Иногда приходится слышать возражение, что в действительности выборочная поддержка в любой форме и по любым критериям неизбежно искажает условия конкуренции, и противопоставление «старой» и «новой» промышленной политики выглядит более чем условным. Тем не менее, в каждом конкретном случае не только эксперт, но и любой участник рынка может четко квалифицировать применяемые методы. В уже упомянутом исследовании представители российского среднего класса очень четко различали «проконкурентные» и «антиконкурентные» меры поддержки.

Конкурентная политика является не только одним из важных направлений экономической политики, нацеленной на повышение результативности использования имеющихся ресурсов. Одновременно конкурентная политика может использоваться в качестве лакмусовой бумажки для разграничения между альтернативными стратегиями экономического развития. Именно проведение конкурентной политики – с помощью как активных, так и защитных методов, – является отличительной чертой сценария «Модернизация».

Наименее благоприятные условия для конкурентной политики складываются при следовании стратегии «Мобилизации». Что касается инерционного сценария и сценария «Рантье», они создают практически одинаковые предпосылки для развития конкуренции, которое касается в основном тех сфер, не являющихся донорами для перераспределения ресурсов при сценарии «Рантье». В условиях кризиса инерционный сценарий обладает существенными преимуществами перед мобилизационным, поскольку последний в российском варианте означает не только прямое усиление роли государства и сокращение сферы частного предпринимательства, а, следовательно, и конкуренции – как будет показано ниже, выборочная поддержка в рамках реализуемого

в настоящее время сценария мобилизации, основанная на критерии сокращения выпуска, неизбежно предоставит преимущество секторам, где поставщики обладают наиболее сильной рыночной властью.

Однако даже мобилизационный сценарий не исключает принятие де-факто решений, благоприятных для развития конкуренции. Вспомним экономическую политику 1998–2001 гг. Замораживание тарифов естественных монополий, безусловно, было частью мобилизационного сценария, однако фактически эта мера стимулировала производство и эффективную реструктуризацию во многих отраслях промышленности. Аналогичную роль в сегодняшней России должно сыграть не только ограничение роста тарифов, но и снижение ставок налогов, хотя сама по себе эта мера является неизбирательной и не относится к компонентам модернизационного сценария. Как будет показано ниже, существует целый набор неизбирательных антикризисных мер, применение которых фактически содействовало бы усилению конкуренции на российских рынках.

2. Условия для конкурентной политики в России в условиях благоприятной экономической конъюнктуры

Независимо от стратегии экономической политики, каждый год, проведенный в режиме рыночной экономики и частной собственности, объективно способствует усилению конкуренции. Российской экономикой за последние шестнадцать лет пройден беспрецедентный путь не просто усиления конкуренции, но создания рынков, в советской экономике не функционировавших. Большая часть продуктов и ресурсов продаётся на нерегулируемых рынках, где государство по крайней мере не устанавливает уровень цен директивно. Доля внешнеторгового оборота 45% в российском ВВП означает, что многие отечественные поставщики объективно участвуют в глобальной конкуренции – неважно, происходит ли это на зарубежных рынках (для экспортеров) или на внутренних рынках (для поставщиков, сталкивающихся с импортом). Несмотря на сохраняющиеся искажения условий конкуренции, она все-таки оказывает воздействие на поведение поставщиков и на реструктуризацию приватизированных предприятий. По данным выборочных обследований, сегодня лишь около 1/5 предприятий промышленности не ощущают конкуренцию как важный фактор принятия бизнес-решений, и при этом около 1/3 ощущают острую конкуренцию как со стороны отечественных, так и со стороны зарубежных конкурентов⁴⁰.

По данным обследований предпринимателей, административные ограничения входа со временем становятся если не более низкими, то по крайней мере более преодолимыми, не так фатально влияющими на возможности входа на рынок⁴¹. К сожалению, главную роль здесь играют не столько действия государства по преодолению административных барьеров, сколько навыки участников рынка по их преодолению (своего рода «организационные инновации»).

В то же время сохраняются и ограничения (препятствия) развития конкуренции, и одновременно – ограничения и препятствия в применении инструментов конкурентной политики на российских рынках. Назовем только некоторые из них:

- неблагоприятным фактором развития конкуренции является, и в среднесрочной перспективе будет оставаться, **отраслевая структура российской экономики**, с преобладанием сырьевых отраслей или отраслей с низкой степенью переработки. Эти отрасли во всём мире отличаются высокой концентрацией производства и ограниченными возможностями входа на рынок новых участников, а, следовательно, – зависимостью конкуренции от стратегического взаимодействия действующих на рынке поставщиков;
- приоритет мировых рынков для российских поставщиков сырьевых отраслей, с одной стороны, означает, что даже крупнейшие компании неизбежно сталкиваются с конкуренцией в мировом масштабе, но, с другой стороны, эти продавцы обладают весьма ограниченными стимулами для конкуренции между собой на внутренних рынках России. Это неизбежно оказывает неблагоприятное воздействие на возможности конкуренции на рынках обрабатывающей промышленности, поскольку отечественные предприятия приобретают ресурсы по ценам, близким к мировым, если не превосходящим мировые, и при более низкой производительности, вызванной комплексом внешних для них факторов, проигрывают конкуренцию импортёрам;
- важной угрозой для конкуренции, является **незавершённость** многих **преобразований**, составляющий пакет действий по либерализации экономики, в первую очередь **институциональных реформ**. Недостаточная защита прав собственности снижает стимулы входа

⁴⁰ Подробнее см. Авдашева С. Б., Шастико А. Е., Кузнецов Б. В. «Конкуренция и структура рынков: что мы можем узнать из эмпирических исследований о России». Российский журнал менеджмента, 2006, т. 4, № 4.

⁴¹ Это наглядно показывают результаты шести раундов Мониторинга административных барьеров, проведенных ЦЭФИР в 2001–2006 гг.

на рынки новых участников, смещает стимулы предпринимателей в сторону краткосрочных целей, и делает невыгодными долгосрочные инвестиции в новые активы, которые должны служить главной движущей силой конкуренции. Не завершена административная реформа, благодаря чему в отношениях органов исполнительной власти, с одной стороны, и бизнеса, с другой, остаются нерегламентированные области, создающие риск коррупции;

- во многих секторах сохраняются необоснованные ограничения входа новых участников на рынки в виде необоснованных разрешений, повторного подтверждения соответствия ненужных лицензий или импортных тарифов;

- свое значение в качестве угрозы конкуренции сохраняют **структурные диспропорции**, как унаследованные от советской системы размещения ресурсов, так и созданные в ходе экономического развития последних лет. В структуре отраслей сохраняется преобладание крупных и сверхкрупных предприятий, при незначительной доле малого и среднего бизнеса.

Отражением указанных угроз и ограничений конкуренции являются низкие показатели мобильности российских компаний – как входа на рынок, так и выхода с рынка. Эти показатели в Российской Федерации существенно ниже, чем в большинстве стран и с развитой, и с развивающейся рыночной экономикой⁴².

Однако не все новости предшествующего десятилетия – плохие для конкурентной политики. В течение последних лет существенно укрепились инструменты защитной конкурентной политики. В первую очередь это относится к повышению санкций за нарушение антимонопольного законодательства – что позволило антимонопольной политике оказывать существенное воздействие на участников рынка. Вторая половина 2008 года прошла под знаком резкого ужесточения в сфере антимонопольного регулирования на основе принятых в 2006 и 2007 годах изменений в законодательство. Об этом свидетельствуют многочисленные громкие дела в первую очередь на рынках топливного сектора.

Правительство РФ также усилило внимание к проблемам развития конкуренции – или по крайней мере, устранения отрицательных последствий ограничения конкуренции. Еще до наступления явных признаков кризиса осенью 2008 года началась разработка Программы

развития конкуренции в Российской Федерации⁴³, что указывает на намерения Правительства содействовать развитию конкуренции. Пока открытым остается вопрос относительно сбалансированности направлений развития конкуренции, инструментов конкурентной политики, а также ожидаемых результатов. Однако сама инициатива указывает на возможность того, что конкуренция имеет шансы на переход из числа ритуальных заклинаний в число приоритетов экономической политики. Наступивший кризис существенно обострил проблему конкуренции и воздействия конкуренции на состояние экономики в целом.

3. Конкуренция и (анти-) конкурентная политика в условиях кризиса

Между конкуренцией, конкурентной политикой, и экономической динамикой (кризисом) существует четкая связь. В основе этой связи – три простых механизма.

Во-первых, на выбор между конкуренцией и отказом от конкуренции влияют многочисленные характеристики структуры рынка. Как мы покажем, изменения структуры рынка в период кризиса оказывают противоречивое влияние на стимулы продавцов. Во-вторых, на структуру рынка, а следовательно – на стимулы продавцов к конкуренции и отказу от неё, – воздействуют антикризисные меры государства. В-третьих, сам по себе выбор между конкуренцией и отказом от неё влияет на глубину кризисного падения.

При прочих равных условиях, большая интенсивность конкуренции означает, что повышение спроса приводит к преимущественному расширению продаж, а снижение спроса – к преимущественному снижению цены. Напротив, чем ниже интенсивность конкуренции, тем выше степень жесткости цен в сторону понижения. С точки зрения макроэкономического равновесия это означает неэластичность совокупного предложения при повышении спроса, и эластичность – при снижении спроса, а, следовательно, – ускоренное снижение выпуска по сравнению с уровнем цен в ответ на снижение совокупного спроса.

Чем большая доля рынков действует в режиме низкой конкуренции, и чем дольше продавцы будут поддерживать высокие цены, тем глубже будет кризисное падение.

⁴² Доклад об экономике РФ № 15, Всемирный банк, ноябрь 2007, с. 20.

⁴³ Программа развития конкуренции одобрена на заседании Правительства РФ 26 февраля 2009 г.

Проиллюстрируем сказанное в терминах экономической модели. Спрос на рынке однородной продукции описывается зависимостью $Q_d(P)$ (P – рыночная цена, Q_d – величина спроса) действуют n идентичных продавцов с издержками на единицу выпуска c . Если бы продавцы конкурировали по Бертрону (максимально жесткий вариант ценовой конкуренции), в равновесии по Нэшу цена была бы равна предельным издержкам ($P = c$), а прибыль каждого из них была нулевой. Однако возможно поддержание высокой цены ($P^c > c$), которая приносит продавцам суммарную прибыль $\pi^c = (P^c - c)Q_d(P^c)$. Продавцы взаимодействуют на рынке бесконечное число раз. Дисконтирующий множитель составляет δ , $0 \leq \delta \leq 1$. Одно из возможных равновесий по Нэшу – следование всеми продавцами стратегии: «назначать высокую P^c в период t , если другой продавец назначает её в период $t - 1$, назначать конкурентную цену $P = c$ в другом случае». Эта стратегия известна как «стратегия руки, дрожащей на курке» (trigger strategy).

В том случае, когда соглашение нарушается, продавцы конкурируют по Бертрону, равновесные цены равны предельным издержкам, а прибыль нулю. В том случае, когда все продавцы назначают высокую цену (будем полагать её равной цене монополиста), прибыль каждого из продавцов составляет π^c/n . Возможно такое равновесие по Нэшу, при котором продавцы, не договорившись о назначении высокой цены, фактически её поддерживают. Такое поведение продавцов на рынке носит название «молчаливого сговора». В российском антимонопольном законодательстве подобные действия могут квалифицироваться как согласованные действия, являющиеся незаконными. Мы в данном случае не вкладываем в понятие «молчаливого сговора» отрицательной оценки, указывая лишь, что «цены, эквивалентные ценам сговора» возможны и при отсутствии специального соглашения о ценах. Важно также, что назначение и поддержание длительное время цены монополиста возможно и при сравнительно большом числе продавцов, то есть при низкой концентрации на рынке. На рынке с множеством продавцов каждый наглядный пример отсутствия жесткой зависимости между концентрацией и конкуренцией продемонстрировал российский рынок автомобильного бензина второй половины 2008 – начала 2009 г. В сентябре 2008 г. четыре крупнейшие российские нефтяные компании – Лукойл, ТНК-ВР, Газпромнефть и Роснефть, – были обвинены в злоупотреблении доминирующим положением. Одним из центральных пунктов обвинения стала монопольно высокая цена на рынках нефтепродуктов, включая в первую очередь рынок автомобильного бензина. Для целей данной статьи не имеет значения, насколько справедливы выдвинутые против

российских нефтяных компаний обвинения. Однако большая часть не только граждан, но и экспертного сообщества в целом разделяла мнение Федеральной антимонопольной службы о том, что российские нефтяные компании фактически отказывались от конкуренции в пользу высоких цен, а это, в свою очередь, стало возможным благодаря высокой концентрации на рынках нефтепродуктов и высоких долях названных выше ВИНК. Именно крупные российские нефтяные компании были признаны ответственными – если не юридически, то морально, – за сравнительно высокие, и жесткие в сторону понижения цены на нефтепродукты. Однако самые интересные события на рынке автомобильного бензина начались с октября 2008 г., когда четыре крупнейших ВИНК стали снижать оптовые цены. Однако реакция розничных цен на снижение оптовых оказалась весьма слабой. Продавцы на стадии розничных продаж предпочли не снижать розничные цены темпами, сопоставимыми со снижением оптовых цен, а увеличивать свою собственную надбавку. Этой стратегии следовали не только продавцы, аффилированные с крупнейшими холдингами, но и совершенно независимые поставщики, на рынках с весьма низкой концентрацией. В этих условиях ФАС в феврале 2009 г. начал антимонопольные расследования... против более чем 250 участников рынка автомобильного бензина. Действительно, выбор у политики невелик: либо квалифицировать каждого продавца, обладающего хотя бы какой-то рыночной властью, как доминирующего на своем сегменте рынка, или признать, что отказ от конкуренции возможен на рынке с весьма низкой концентрацией продавцов. В последнем случае неизбежно придется задуматься о том, какие методы стимулирования конкуренции наиболее адекватны сложившимся в российском бизнесе моделям стратегического взаимодействия.

Для экономики, находящейся в периоде кризиса, важно, что чем большая доля рынков находится в состоянии молчаливого сговора, тем жестче цены в сторону понижения, тем более эластично совокупное предложение в условиях спада.

Обратимся к выбору продавцами стратегий, в которых они действуют. Следование каждым из участников стратегии «руки, дрожащей на курке», будет составлять равновесие по Нэшу, если для каждого из продавцов отклонение от цены молчаливого сговора (назначение цены «чуть-чуть ниже») не увеличивает текущей ценности их выигрыша. В рамках модели это означает:

$$\frac{\pi^c}{n} + \frac{\pi^c}{n}\delta + \frac{\pi^c}{n}\delta^2 + \dots \geq \pi^c \text{ или } \delta \geq 1 - \frac{1}{n}.$$

Субъективный дисконтирующий множитель каждого участника должен превышать граничное значение, которое в данном случае зависит от числа поставщиков: $\delta^*(n) = 1 - \frac{1}{n}$. Субъективный дисконтирующий

множитель отражает межвременные предпочтения: чем ниже дисконтирующий множитель, тем выше степень «нетерпеливости» участников рынков, тем выше относительная ценность текущей прибыли по сравнению в будущем. Легко заметить, что в условиях кризиса субъективные оценки ценности будущих денег понижаются, поэтому даже при данной структуре рынка разрушение равновесия, где поддерживается «молчаливый сговор», становится возможным. Обратим, однако, внимание, что снижение субъективного дисконтирующего множителя даже на уровне модели не означает обязательного отказа от поддержания высоких цен в пользу режима конкуренции: для достижения этого результата необходимо, чтобы дисконтирующий множитель понизился ниже граничного значения.

Однако в условиях кризиса меняются не только субъективные предпочтения участников: фактически происходит изменение и структуры рынка, на которых участники действуют. Чтобы охарактеризовать эти изменения, покажем воздействие на граничное значение дисконтирующего множителя трех факторов: вероятности входа на рынок (то есть величины, обратной издержкам входа), изменения спроса, а также государственной поддержки при снижении спроса.

Пусть существует вероятность μ ($0 \leq \mu \leq 1$) того, что в следующем периоде на рынок войдет новый продавец, и его вход приведет к снижению прибыли участников молчаливого сговора до нуля²⁴. Предположим, что новичок следует стратегии быстрого входа и быстрого выхода, ориентируется только на краткосрочные выигрыши, так что его включение в сговор невозможно. Вход новичка в каждом последующем периоде не зависит от того, появлялись ли новички на этом рынке раньше. Тогда в каждом будущем периоде продавцы, поддерживающие молчаливый сговор, получают прибыль, соответствующую молчаливому сговору, только с вероятностью $1 - \mu$. Интуиция подсказывает ослабление стимулов к молчаливому сговору благодаря снижению относительных выигрышей при его поддержании. Действительно, следование стратегии «руки, дрожащей на курке», приносит продавцу.

²⁴ Предположение следует следующей логике: новичок понижает цену по сравнению с ценой молчаливого сговора, покупатели переключаются с приобретения у укоренившихся продавцов на приобретение товара у новичка. Несмотря на экстремальность предположения о нулевой прибыли участников молчаливого сговора после входа, оно отражает главную идею: успешный вход означает снижение прибыли продавцов на рынках, где цены обладают жесткостью в сторону понижения.

$$\frac{\pi^c}{n} + (1 - \mu)\delta\frac{\pi^c}{n} + (1 - \mu)\delta^2\frac{\pi^c}{n} + \dots = \frac{\pi^c}{n} + (1 - \mu)\frac{\delta}{1 - \delta}\frac{\pi^c}{n}.$$

Условие поддержания молчаливого сговора меняется следующим образом:

$$\frac{\pi^c}{n} + (1 - \mu)\frac{\delta}{1 - \delta}\frac{\pi^c}{n} \geq \pi^c \iff \delta \geq \delta^*(\mu) = \frac{n - 1}{n - \mu}.$$

Чем выше вероятность входа новичка на рынок, тем выше граничное значение дисконтирующего множителя, обеспечивающее поддержание молчаливого сговора.

Пусть ежегодный прирост прибыли в результате роста спроса составляет g . Выигрыш при следовании стратегии «руки, дрожащей на курке», составляет:

$$\frac{\pi^c}{n} + \frac{\pi^c}{n}\delta(1 + g) + \frac{\pi^c}{n}\delta^2(1 + g)^2 + \dots = \frac{\pi^c}{n(1 - \delta(1 + g))},$$

а условие поддержания молчаливого сговора приобретает вид:

$$\frac{\pi^c}{n} \frac{1}{(1 - \delta(1 + g))} \geq \pi^c, \iff \delta \geq \delta^*(g) = \frac{n - 1}{n(1 + g)}.$$

Чем выше темпы роста рынка, тем ниже граничное значение дисконтирующего множителя, тем более привлекателен режим «молчаливого сговора». Напротив, молчаливый сговор сложнее поддержать на рынке со снижающейся прибылью (снижающимся спросом). Таким образом, в принципе кризис создает дополнительные возможности для разрушения молчаливого сговора и обострения конкуренции.

Однако этому эффекту может помешать поддержка со стороны государства продавцов, испытывающих снижение спроса и прибыли. Пусть при отрицательном изменении прибыли государство компенсирует продавцам долю α ($0 \leq \alpha \leq 1$). В условиях кризиса это означает, что государство компенсирует часть убытков именно тем продавцам, которые наиболее четко поддерживают молчаливый сговор, поддерживая цены, несмотря на сокращение выпуска. Обратим внимание, что такой критерий государственной поддержки эквивалентен поддержке тех поставщиков, которые в наибольшей степени сокращают выпуск. Условие поддержания молчаливого сговора в данном случае модифицируется следующим образом:

$$\frac{\pi^c}{n} \frac{1}{(1 - \delta(1 + g(1 - \alpha)))} \geq \pi^c, \iff \delta \geq \delta^*(g) = \frac{n - 1}{n(1 + g(1 + \alpha))}.$$

Прямая поддержка государства препятствует снижению стимулов к следованию стратегии молчаливого сговора.

Таким образом, мы показали, что в период кризиса возникают факторы, способные оказать существенное воздействие на конкуренцию. Однако в действительности изменения структуры рынка происходят не независимо, а в тесной взаимосвязи друг с другом. Вот почему хотя описанный выше подход и нагляден, не позволят охарактеризовать взаимосвязь между факторами, воздействующими на условия конкуренции. Попытаемся сделать это, оттолкнувшись от условий на стороне спроса.

Три типа состояния спроса – неизменный спрос, снижающийся спрос и растущий спрос, – оказывают воздействие на условия и значение конкуренции по нескольким направлениям. Во-первых, динамика спроса влияет на выбор модели стратегического взаимодействия как продавцов, которые в данный момент действуют на рынке, так и потенциальных новичков. Во-вторых, динамика спроса влияет на издержки обнаружения нарушения антимонопольного законодательства. В-третьих, при разных состояниях спроса и конкуренция, и применение инструментов конкурентной политики оказывают воздействие разного масштаба на общественное благосостояние. Вот почему меняются и стимулы для разных направлений государственной политики.

Воздействие состояния спроса на конкуренцию, её эффекты для благосостояния и конкурентной политики может быть описано следующим образом:

А. Стабильный спрос. В этих условиях наиболее очевидны эндогенные по отношению к данному рынку особенности конкурентной среды, которые проявляются в поведении и взаимодействии участников рынка и, которая в свою очередь также зависит от стратегического взаимодействия. В условиях стабильных спроса и условий на ресурсных рынках ограничение конкуренции приносит некоторые потери общественного благосостояния, а действия государства по стимулированию конкуренции – некоторые выигрыши, соотношение которых указывает на возможности эффективного применения инструментов конкурентной политики. В данном случае рассматриваются только вопросы 1 и 2 из обозначенных выше

В. Расширение. В условиях расширения рынка, улучшения конъюнктуры есть факторы, которые усиливают конкуренцию и есть такие факторы, которые, наоборот, ее ослабляют. В частности, расширение

рынка создает стимулы для входа новых участников. В то же время рост спроса создает дополнительные стимулы для поддержания явного или молчаливого сговора. Признаки такого рода ситуации можно было наблюдать в течение первой половины 2008 года на многих российских рынках. Если первый фактор сильнее второго (что является предметом отдельного исследования и может быть характерно для одной группы рынков и нехарактерно для другой), то в период повышения спроса возникают возможности для усиления конкуренции на рынках. Еще раз подчеркнем, что, во-первых, в терминах склонности к молчаливому сговору, как противоположности конкуренции, условия роста спроса создают противоположные эффекты, и, во-вторых, повышения вероятности входа нового участника может быть недостаточно для того, чтобы сделать поддержание высоких цен и фактический отказ от конкуренции невыгодным.

Итоговое изменение условий конкуренции зависит от возможностей входа новых продавцов на рынок. В том случае, когда вход в принципе вероятен, издержки входа достаточно невысоки, повышение спроса может привести к радикальному усилению конкуренции. При этом важно, что оно может произойти как благодаря появлению новых поставщиков на рынках, так и благодаря изменению поведения уже действующих на рынке продавцов, на которых, как показано выше, влияет сама возможность входа.

Нетривиальным вопросом является зависимость стимулов к проведению конкурентной политики от состояния конъюнктуры. Несмотря на то, что рост спроса одновременно означает рост потерь благосостояния из-за ограничений конкуренции, тем не менее, при общем улучшении экономической конъюнктуры положительные эффекты компенсируют (как минимум частично) потери от снижения благосостояния. Кроме того, снижение стимулов к конкуренции при данном числе участников в период роста спроса может усиливать давление со стороны потенциальных конкурентов.

С. Сжатие. В условиях сжатия рынка, на первый взгляд, вопросы конкуренции и конкурентной политики среди других мер экономической политики неизбежно должны отходить на второй план. В рамках традиционных представлений, когда возникают дополнительные резервные производственные мощности, а снижение конъюнктуры подталкивает цены вниз, возникает вопрос об ослаблении антимонопольного регулирования. Ведь отраслевая прибыль снижается, борьба за нее должна ужесточиться, участники должны еще более активно искать пути повы-

шения внутренней эффективности. Правда, даже в рамках традиционных представлений усиления конкуренции на рынках можно ожидать только в том случае, если только более привлекательным для участников рынка не окажется вариант с «выбиванием», «вымаливанием» ресурсов, контролируемых государством.

Однако более тщательный анализ, основанный на закономерностях стратегического взаимодействия, демонстрирует неоднозначность изменения конкуренции в период кризиса.. С одной стороны, при данном числе участников рынка стимулы поддержания явного и/или молчаливого сговора ослабевают. С другой стороны, в условиях снижения спроса обычно снижаются стимулы входа новых участников на рынок. Мало кто из потенциальных конкурентов реализует стратегию экспансии. Правда, если стимулы ко входу были и так слабы, то данный фактор, скорее всего будет нейтральным по отношению к изменению состояния конкуренции.

В то же время чрезвычайно важно, что традиционный российский пакет антикризисных мер государства способствует ослаблению конкуренции путем поддержания молчаливого сговора. Так, компенсация убытков компаний (фактически – компенсация снижения прибыли) для участника молчаливого сговора делает отклонение от него еще менее привлекательным. Повышение импортных пошлин и нетарифных ограничений оказывает абсолютно такое же воздействие, снижая стимулы входа на рынок для новых поставщиков, а, следовательно, – препятствуя отказу от молчаливого сговора действующих участников рынка.

Нетривиальное воздействие кризис оказывает и на распределение усилий компаний между повышением эффективности использования ресурсов и поиском ренты. Для участников рынка сравнительные выигрыши от рентоориентированного поведения растут, и поэтому в период кризиса объективно возрастает вероятность принятия новых норм, ограничивающих конкуренцию (обычно мотивируемых целью защиты отечественных производителей). Особенно это касается компаний, которые по разным причинам относят к системообразующим, что является частным случаем принципа «слишком большой, чтобы лопнуть» (TBTF, или too big to fail). Даже в экономических системах, где существуют довольно мощные преграды для рентоориентированного поведения, принимаются антикризисные меры, которые по внешним признакам сложно отделить от мер, которые сопряжены с присвоением ренты (разве что по контексту).

В то же время необходимо отметить, что слабая конкуренция, ведущая к односторонней жесткости цен в сторону понижения может существенно усилить негативные последствия снижения совокупного спроса, поскольку на каждом из рынков объем продаж снизится в большей степени, чем он снизился бы при более гибкой ценовой политике, на что мы уже обратили внимание в предшествующем изложении.

Именно односторонняя жесткость может стать фактором опережающего (по сравнению со спросом) сокращения занятости, снижения доходов населения, и в конечном итоге – стать дополнительным фактором снижения совокупного спроса. Нелишне упомянуть и межотраслевые связи. Односторонняя жесткость цен на рынках с низкой конкуренцией усугубляет положение компаний в конкурентных секторах: те оказываются между молотом снижающегося спроса и наковальной растущих (или по крайней мере стабильных) издержек. Таким образом, недостаток конкуренции при определенных условиях может увеличить потери от кризиса. В этом плане принципиально важным оказывается стратегия, которой будет придерживаться государство, балансирующее между издержками в краткосрочном и долгосрочном периодах, а также между издержками узких, но влиятельных, и широких, но латентных⁴⁵, групп интересов.

Опыт стран с давней историей антимонопольного регулирования, в первую очередь США показывает, что за наступлением кризиса следует довольно серьезное ослабление антимонопольного регулирования, причем это может проявляться как на уровне норм антимонопольного законодательства, так и в формате применения существующих правил конкуренции. Так было, например, в случае с периодом Великой Депрессии (с которым теперь активно сравнивают действия, которые как ожидается, будет совершать вновь избранный президент США), когда произошло ослабление антимонопольного регулирования (практики применения установленных норм). Аналогичная ситуация повторялась в совершенно других исторических условиях в середине 70-х годов прошлого века, когда более широко стали применять правило взвешенного подхода, произошло снижение степени подозрительности к нестандартным формам контрактации, позволявшим нивелировать контрактные риски, возникающие при использовании механизма цен при условии сохранения конечных прав участникам соглашений.

⁴⁵ Латентность, правда, не означает, что широкие группы не могут в принципе действовать согласованно. Для этого издержки не должны быть слишком большими и часть представителей интересов данных групп должны обладать избирательными стимулами.

Вместе с тем, история ослабления антимонопольной политики в период Великой Депрессии демонстрирует ряд наблюдений, которые не так просто интерпретировать. Наибольшие выигрыши от ослабления режима антимонопольного регулирования – вплоть до прямой поддержки картelizации отрасли в рамках реализации закона «О справедливой торговле», – получили отрасли США, в принципе являющиеся конкурентными (в первую очередь текстильная промышленность). Заметим, что представители многих крупных отраслей (в первую очередь автомобилестроения) в принципе отказались присоединяться к той стратегии, которую предлагало содержание закона «О справедливой торговле» (определение минимальных цен и стандартов минимальной оплаты труда).

Возможно, в ситуации с ограниченной и недостаточно развитой конкуренцией следует ожидать с большей вероятностью, что в период рецессии поведение участников рынка будет иметь более выраженный рентоориентированный характер ввиду того, что в российских компаниях отсутствуют механизмы поиска резервов роста внутренней эффективности. Между тем, именно в такого рода ситуациях наиболее многообещающими являются меры по развитию конкуренции ввиду существенной интегральной потенциальной отдачи (в отличие от ситуаций с развитой конкуренцией), но со значительными возможными потерями отдельных групп. Однако возможности использования такой отдачи в значительной степени зависят от практикуемого способа принятия и выполнения системных решений. Ужесточение антимонопольного регулирования и разработка программы развития конкуренции – результат трезвой оценки ситуации или просто совпадение, не более, чем «оптический обман».

4. Ориентиры конкурентной политики в условиях кризиса: надежда на возможность модернизации

Важное отличие конкурентной политики – это неизменность её инструментов и принципов их применения, вне зависимости от состояния экономической конъюнктуры и фазы экономического цикла. Однако большой актуальностью обладает возврат к этим принципам, и повторение выводов, которые можно сделать на их основании для экономической политики в современной России:

1. С учетом структуры отечественной экономики и состояния конкуренции на внутренних рынках, актуальность конкурентной политики в период спада не снижается, а растёт. При этом безусловным

приоритетом обладают методы активной конкурентной политики, воздействующие на стимулы участников рынка *ex ante*, а не пытающиеся скорректировать последствия их действий *ex post*.

2. Первое следствие тезиса о важности активной конкурентной политики – вывод о необходимости возобновления работы по устранению и пресечению создания новых административных барьеров. Программа десятилетней давности должна быть реализована, хотя её наполнение может и должно быть изменено. Важную роль в этом контексте может сыграть метод оценок регулирующего воздействия, учитывающих влияние изменения законодательства и режима регулирования на выигрыши отдельных групп и общества в целом.

3. Второе следствие тезиса об активной конкурентной политике – вывод о необходимости ревизии используемой модели таможенно-тарифного регулирования. Существует целый ряд отраслей, где конкуренция могла бы быть активизирована (пусть и в небольшой степени) путем отмены тарифных и нетарифных ограничений на пути импорта. В первую очередь это относится к отраслям, в принципе ориентированным на экспорт.

4. Помимо мер конкурентной политики, которые могли бы быть реализованы и в условиях благоприятной конъюнктуры, кризис может потребовать принятия специфических экстренных мер, предполагающих создание (или возрождение) рынков и максимальное снижение издержек входа на рынки для потенциальных конкурентов. К числу таких мер относится возрождение мелкооптовых рынков и замораживание большинства проверок (с важным исключением – направленных на предотвращение контроля криминальных группировок) на этих рынках.

5. Важной мерой предотвращения усиления режима молчаливого сговора на российских рынках является пересмотр объемов и принципов предоставления выборочной государственной поддержки. Если такая поддержка неизбежна, её нельзя связывать в качестве важнейшего критерия со снижением продаж отечественных производителей – поскольку в этом случае, как показано выше, объектом поддержки окажутся именно самые дисциплинированные участники режима молчаливого (а может быть, и явного) сговора.

6. Еще одним важным вопросом является соотношение обещанных и предоставленных объемов поддержки. Сами по себе обещания государства о компенсации убытков продавцов поддерживают

молчаливый сговор и способствуют сохранению жесткости цен в сторону понижения. Самое печальное состоит в том, что этот эффект присутствует вне зависимости от масштабов фактически предоставляемой поддержки. Вот почему с точки зрения поддержания конкуренции во взаимодействии с представителями влиятельных групп правильнее занижать, а не завышать обещанные масштабы помощи по сравнению с теми, которые реально предполагается предоставить. Для того, чтобы сделать цены более гибкими, государству следует проявлять гораздо большую сдержанность при распределении гарантий помощи.

7. Некоторые рекомендации могут быть сформулированы и в отношении регулируемых рынков. Следует прибегнуть к одному из самых результативных методов 1998–1999 г. – замораживанию (по крайней мере относительно) тарифов на услуги естественных монополий. Речь идет в первую очередь о тех услугах, которые по-прежнему поставляются компаниями, занимающим монопольное положение. Важным условием сдерживания роста тарифов служит ограничение инвестиционных программ в этих отраслях. Необходимо вспомнить, что задачей государственной политики в этой сфере является не поощрение, а сдерживание инвестиционных appetites регулируемых компаний – тем более в условиях, когда спрос на их услуги объективно сокращается, вслед за снижением ВВП и объемов промышленного производства. В этом контексте выглядят особенно странными заявления о гарантиях финансирования инвестиционных планов, или их сокращениях в пределах 1–2%.

8. Нет сомнений, что главная задача конкурентной политики – изменение целеполагания на уровне принятия решений в системе государственной власти. До тех пор, пока в качестве приоритета не утвердятся создание новых бизнесов и новых рабочих мест (в противоположность поддержанию действующих предприятий, а, следовательно, ограничению конкуренции и на рынках продуктов, и на рынках ресурсов), перспективы конкурентной политики и элементов модернизационного сценария будут оставаться туманными.

Сергей КОНДРАТЬЕВ,
старший эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов»

Юлия УРОЖАЕВА,
начальник отдела экономического анализа Внешэкономбанка
(Банка развития)

Институциональный анализ реформы электроэнергетики в России

Электроэнергетика является одной из ключевых инфраструктурных отраслей в экономике. Доступность и цена электроэнергии часто служит определяющим фактором при принятии инвестиционных решений крупным и средним бизнесом; электроэнергия также является базисным продуктом для обеспечения нормальных условий жизни населения.

В 2008 году закончилась первая пятилетняя фаза реформы электроэнергетики в России⁴⁹, которая включала как реформирование правил отрасли (переход от производства электроэнергии в рамках вертикально интегрированной компании и продажи электричества по регулируемым тарифам к свободному ценообразованию), так и изменение структуры собственности (большая часть тепловых активов генерирующих компаний была продана частным инвесторам в 2007–2008 гг.)

В результате проведения реформы были созданы основные механизмы для функционирования электроэнергетической отрасли на конкурентной основе:

- правила функционирования и условия доступа на оптовый рынок электроэнергии;
- ключевые инфраструктурные организации для обеспечения работы рынка электроэнергии – Системный оператор, Администратор торговой системы, Совет рынка;
- произошло горизонтальное и вертикальное разделение РАО ЕЭС: по вертикали конкурентные виды деятельности (производство и сбыт электроэнергии) были отделены от монопольных видов деятельности (передача и распределение энергии); по горизонтали на основе

⁴⁹ «Концепция Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003–2008 гг.», одобрена Советом директоров РАО «ЕЭС России» 29.05.2003.

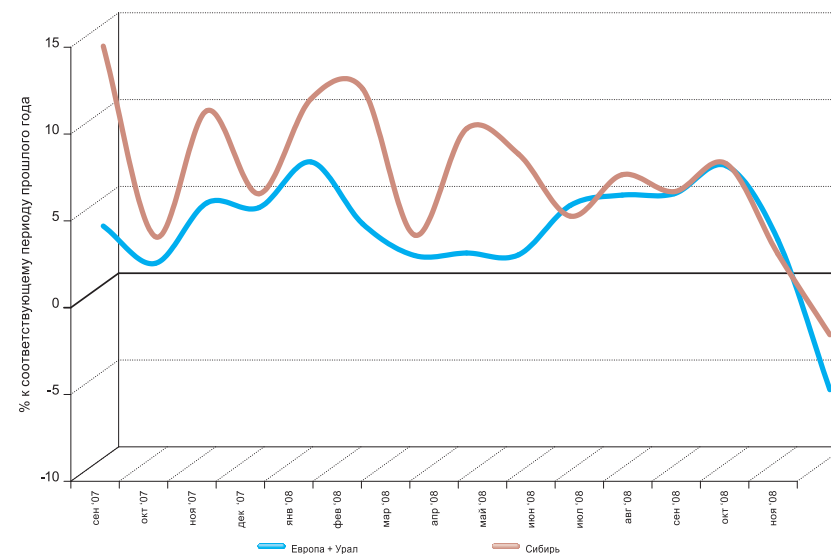
тепловых и гидро- активов РАО была создана 21 отдельная генерирующая компания.

В течение второй фазы реформы (2008–2011 гг.) предполагалось, что будет происходить постепенная либерализация торговли электроэнергией на оптовом рынке, инвестиции в генерацию будут осуществляться преимущественно частными компаниями на основе ценовых сигналов; планировалось, что в 2014 г. станет возможной либерализация рынка по снабжению электричества населению и потребители смогут выбирать поставщика электроэнергии.

В тоже время, уже по ходу реформы становилось понятно, что многие механизмы, которые должны обеспечивать функционирование свободного рынка электроэнергии не приводят к результатам, которые ожидали реформаторы; вследствие этого, не происходит увеличение эффективности отрасли и основные игроки не получают ожидаемых выигрышей. Более того, на момент, когда РАО ЕЭС прекратило свое существование, не были приняты ключевые законы, которые регулируют важные аспекты нового рыночного механизма – рынок мощности, доступ к сетям и т.д.; стали выявляться базисные проблемы доступа на рынок электроэнергии – непрозрачные условия доступа к сетям, отсутствие четких механизмов определения платы за подключение, большой возможностью для дискретных решений регулятором.

В настоящий момент неопределенность в отрасли многократно возросла: инвестиционные программы были сверстаны исходя из быстрого роста спроса (4–5% годового прироста⁴⁷), который базируется на быстрых темпах экономического роста. Сейчас в результате кризисных явлений в экономике происходит резкое сокращение спроса: по итогам 2008 г. рост потребления составил всего около 2%, в январе-феврале 2009 г. потребление упало на 6,3% к соответствующему периоду прошлого года, по отдельным регионам (Челябинская, Свердловская, Липецкая области) сокращение составило 10–18% в годовом выражении. При продолжении падения ВВП в ближайшие два года (по разным оценкам, падение может составить до 5–8%) можно ожидать очень незначительного увеличения спроса на электроэнергию.

Рис.1. Динамика электропотребления по Европейской части РФ и Сибири, 2007–2008 гг., % к соответствующему периоду прошлого года



Источник: Системный оператор

В связи с этим возникают серьезные сомнения, что проведенная реформа сможет достичь двух ключевых целей, которые были анонсированы на старте: развитие отрасли на основе частных инвестиций и увеличение эффективности отрасли⁴⁸. Более того, становится неочевидно, что реформа и приватизация электроэнергетического сектора принесет ожидаемые выигрыши – снижение цен для потребителей, улучшение качества услуг, обновление технологического парка отрасли, а также эффективные инвестиции в генерацию энергии.

Как отмечают многочисленные исследования по анализу реформ в электроэнергетике⁴⁹, либерализация такого сложного рынка всегда является долгим процессом, а не законченным пакетом законов/набо-

⁴⁷ «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики», одобрена распоряжением Правительства РФ от 22.02.2008 №215-р

⁴⁸ «Концепция Стратегии ОАО РАО «ЕЭС России» на 2003–2008 гг.», одобрена Советом директоров РАО «ЕЭС России» 29.05.2003.

⁴⁹ “Electricity market reform”, An IEA Handbook, 1999; “Regulatory institutions in liberalised electricity markets”, IEA, 2001; “Competition in electricity markets”, IEA, 2001.

ром принятых мер. Мировая практика проведения реформ в электроэнергетике и других вертикально интегрированных отраслях показывает, что часто возникали ситуации, когда первоначальный дизайн реформы полностью пересматривался (как, например, произошло в электроэнергетике Великобритании) или вообще следовал отказ от либерализации, так как результаты реформ были неприемлемы с политической и экономической точек зрения (реформы электроэнергетики в Калифорнии).

В данной статье мы проведем институциональный анализ реформы электроэнергетики в России, и попытаемся понять – насколько устойчивы результаты либерализации, какие институциональные условия существуют сейчас для развития отрасли и есть ли альтернативные пути дальнейшего развития электроэнергетики в России.

В первой части, мы рассмотрим основные предпосылки, на которых базировался дизайн реформы электроэнергетики в России; мы особенным подчеркнем отличие российской ситуации от других стран, где были проведены успешные реформы по либерализации энергетических рынков.

Во второй части, мы предложим качественный институциональный анализ первых итогов реформы, которые было возможно наблюдать последние 1,5–2 года; мы попытаемся указать, как предпосылки реформы определяли тот или иной результат реформирования.

И, наконец, в третьей части мы предложим наше видение того, какие существуют возможности для устойчивого развития сектора и обеспечения в нем адекватного уровня инвестиций.

Предпосылки реформы электроэнергетики

Реформа электроэнергетики начала активно обсуждаться и готовиться в 1999–2003 гг. с приходом в РАО ЕЭС новой команды менеджмента под руководством А. Чубайса. Изначально обсуждались самые экстремальные версии разделения электроэнергетики, когда приватизировалась едва ли не каждая станция в отдельности. В тоже время, дизайн и условия реформирования столкнулись с серьезным противодействием основных стейкхолдеров в секторе – крупных потребителей, крупных производителей, разных уровней законодательной и исполнительной власти – именно поэтому основополагающий пакет законов для реформы⁹⁰ был принят только в марте 2003 г. Поиск компромиссов и лоббирование основных игроков также привели к тому, что было внесено много поправок в изначальный проект реформы.

⁹⁰ Федеральный закон №35-ФЗ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003

Важно отметить, что реформа в России проектировалась в условиях совершенно других предпосылок, нежели реформы и условия для либерализации в «модельных странах», которые были примером для российских реформаторов – США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия. Мы полагаем, что эти предпосылки крайне важны для понимания причины того, что многие механизмы, которые были импортированы в российскую реформу, не работали так, как ожидалось, и, следовательно, не приносили ожидаемых выигрышей для участников рынка.

Можно выделить четыре ключевых отличия между условиями разработки реформы электроэнергетики в России и в других странах, которые провели либерализацию рынков энергии и других отраслей и в которых долгое время доминировали вертикально интегрированные компании.

1. Финансирование инвестиционного процесса в монопольных отраслях

Во всех развитых странах, которые проводили реформирование электроэнергетики, одной из важных целей было увеличение эффективности инвестиций в генерацию электроэнергии. При вертикально интегрированной компании стоимость новых инвестиций закладывается в тариф, который оплачивают потребители.

Традиционно в электроэнергетике компании предпочитали избегать всякого риска возможной нехватки генерирующих или передаточных мощностей, и поэтому закладывали в инвестиции очень высокую долю резервных мощностей. Более того, асимметрия информации между менеджментом и регулятором не позволяла точно корректировать предложенные инвестиционные планы компаний. В результате этого потребители платили высокие тарифы, а резервные мощности достигали 30–35%.

Либерализация электроэнергетики в развитых странах (например, Скандинавские страны, Германия и Испания, Австралия и Новая Зеландия) была призвана решить эту проблему через создание рыночного механизма, производящего ценовые сигналы, на основе которых возможно принятие более эффективных инвестиционных решений.

В России в переходный период тарифы для разных групп потребителей устанавливались унифицированным образом, происходило существенное кросс-субсидирование домохозяйств, также неплатежи в электроэнергетике были нормальной практикой в течение долгого времени.

В связи с этим идея реформирования вызывала у многих групп существенное противодействие, которое привело, с одной стороны к очень «мягкому» варианту реформирования (например, самые дешевые мощности – гидро- и атомные – оставались под контролем государства); с другой стороны, к созданию очень амбивалентных формулировок по ключевым аспектам функционирования рынка, что оставляло обширные возможности для дискретных решений.

Также немаловажно отметить, что широкие группы населения практически не информировались хоть сколько-нибудь осмысленным образом о том, какие выгоды они могут получить от приватизации и реформирования электроэнергетики. Было бы интересно провести социологический опрос, который бы выявил, сколько процентов населения знают, что оно уже живет в стране с либерализованным сектором электроэнергетики.

Таким образом, отношение основных стейкхолдеров к реформе было очень противоречивым, что объяснялось тем, что они не видели четких возможностей получить выигрыши от приватизации сектора. Соответственно, это привело к тому, что дизайн реформы был сильно адаптирован для того, чтобы иметь возможность не вызывать резких противоречий.

2. Состояние генерирующих мощностей и ценовые ожидания на рынке

Как следствие вышеописанного механизма инвестиций в электроэнергетике в развитых странах, на момент начала реформы был сформирован существенный запас мощностей. Соответственно, ситуация сильного избытка предложения над спросом при либерализации должна была привести к падению цен.

В России основной заявленной целью реформы было привлечение инвестиций в сектор, в который в предыдущие 15 лет не осуществлялось никаких значительных капиталовложений. Прогнозируемое превышение спроса над предложением в условиях либерализации должно было привести к росту цен (что и наблюдалось в течение 2006–2008 гг.).

Промежуточные механизмы, которые должны были смягчить резкий рост цен – механизм гарантирования инвестиций, по которому должны были быть введены мощности в 2008-2010 гг. – так и не был запущен. В тоже время, прогнозируемый значительный рост спроса на электроэнергию не наблюдался в России до 2006 г., когда рост достиг 4,2% за

год; более того, эта тенденция не продолжилась в 2007 (рост составил только 2,2%).

В результате, ожидания участников рынка были достаточно смешанными: было понятно, что официальные прогнозы ориентированы на наиболее выгодную продажу компаний, более того, используемые методологии прогнозирования вызвали серьезные сомнения экспертов. В тоже время, отсутствие инвестиций в секторе в течение всего переходного периода привело к тому, что в определенных регионах мощности функционируют практически на максимуме.

У этой предпосылки существует второе важнейшее следствие: ключевой объявленной целью реформы было привлечение инвестиций в сектор электроэнергетике в России; во всех странах основными целями было повышение операциональной эффективности и эффективности инвестиционного процесса. Такая постановка целей также определяла некоторые особенности дизайна всей реформы.

Рис.2. Динамика цен на электроэнергию в Европейской части РФ и Сибири, 2006–2008 гг., руб./МВтч.



Источник: АТС

3. Институциональная основа реформы – конкурентное законодательство и защита контрактов

Наиболее важным различием между развитыми странами, которые проводили реформирование монопольных секторов и российскими условиями, является состояние и эффективность функционирования ключевых институтов рынка. Почти все эксперты, которые занимались дизайном и оценки эффективности реформ в электроэнергетике⁵¹ отмечают, что фундаментальными условиями для успешного проведения либерализации является работающее конкурентное законодательство и защита контрактов.

Особенности энергии определяют то, что рынок работает по очень сложным правилам и координируется системным оператором, который балансирует систему в операционном режиме. Это означает, что появляется большое количество механизмов, которые позволяют манипулировать ценами и использовать доминирующее положение на рынке. В результате, мониторинг конкуренции приобретает важнейшее значение на рынке электроэнергии.

Эта проблема усугубляется тем, что асимметрия информации между регуляторами и компаниями делает эффективный мониторинг конкуренции очень сложной задачей – необходимо, чтобы команда профессиональных экспертов отслеживала цены и анализировала поведение компаний. Даже в странах с очень развитой базой по защите конкуренции были выявлены случаи стратегического поведения компаний, которые использовали свое положение, чтобы повышать цены и получать большую прибыль (например, такие случаи были выявлены в США, Великобритании).

Известно, что в России мониторинг и защита конкуренции даже на обычных товарных рынках сталкивается со значительными препятствиями; очень многие рынки являются де-факто монополиями или имеют олигопольную структуру, когда два-три крупных игрока контролируют практически весь рынок. Существует множество барьеров, которые эффективно блокируют или вход на рынок, или попытки провести конкурентный анализ и каким-то образом стимулировать конкуренцию.

Несмотря на то, что ФАС и РАО разработали и приняли специальную методологию по оценке конкуренции на рынке электроэнергии, есть большие сомнения, что общая институциональная среда позво-

⁵¹ Competition and choice in electricity, Hunt S. and Shuttlesworth G., 1996

лит эффективное выявление злоупотреблений и защиту конкуренции на таком сложном рынке, как оптовая торговля электроэнергией.

Вторая общая институциональная проблема – это защита контрактов, в том числе, защита контрактов в суде. Когда существовало РАО ЕЭС, все проблемы между игроками решались внутри – при помощи арбитражного суда РАО (даже многие внешние контракты РАО защищались в его арбитражном суде). С исчезновением РАО все контракты должны защищаться в обычном порядке – и в обычном суде. Многие исследователи – как юристы, так и экономисты, многократно описывали проблемы с функционированием российской судебной системой. Мы же отметим, что проблемы с защитой контрактов нарушают еще одну ключевую предпосылку успешной либерализации комплексного рынка.

4. Динамика реформы

В заключение следует отметить, что почти во всех странах, вводящих конкуренцию на рынки электроэнергии, этот процесс занимал десятилетия. Например, в Америке в 70-х произошел переход на конкурентные закупки мощности и энергии единым системным оператором у конкурирующих генерирующих компаний; только потом происходил переход на оптовую торговлю энергией на основе двусторонних контрактов и спотового рынка.

В России предполагалось завершить всю реформу в рекордные сроки, при этом одновременно создавались правила рынка, и практически сразу же была проведена либерализация отрасли. Такой стремительный темп приводил, в том числе, к необходимости «менять коней на переправе» – срочно адаптировать совершенно новый механизм, потому что становилось понятно, что изначальные правила не работают.

Так, например, был произведен отказ от постепенной либерализации рынка на основе регулируемого и свободного сегмента – вместо этого постепенная либерализация основывается на долгосрочных двусторонних контрактах; в последний момент было принято решение вводить тарифное регулирование, основанное на стимулах для распределительных компаний; после приватизации нескольких компаний было решено обязывать инвесторов подписывать соглашения о предоставлении мощности и т.д.

Таким образом, предпосылки либеральной реструктуризации электроэнергетического сектора в России принципиально отличались от условий в тех странах, которые провели схожие реформы и достигли определенных успехов. Как следствие, первые итоги реформы, которые уже можно

обсуждать сегодня, также серьезно отличаются от эффективных конкурентных отраслей электроэнергетики в развитых странах.

Первые итоги реформы

Мы полагаем, что описанные выше предпосылки проведения реформы в значительной степени предопределили результаты реформирования, которые мы могли наблюдать в 2006–2008 гг. В данной части мы предложим предварительный анализ первых итогов реформы. Конечно, наш качественный анализ возможно будет дополнить количественным исследованием, но на данном этапе качественное описание показывает основные итоги проведенной реструктуризации.

1. Функционирование механизма оптовой торговли энергией и мощностью

В результате реформы были созданы правила, согласно которым участники рынка при посредничестве системного оператора и администратора торговой системы могут торговать электроэнергией. Не углубляясь в технический анализ расчетной модели системного оператора и АТС, отметим, что технологический отбор заявок системным оператором, который не учитывает цены, а также узловое ценообразование оставляют большое пространство для дискретного вмешательства в формирование конечной цены на рынке. Конечно, даже на развитых рынках цена на энергию в конечном итоге определяется по правилам, которые устанавливает регулятор и может быть подвержена дискретным влияниям. Однако на развитых рынках есть механизмы, с помощью которых участники могут проверять корректность расчетов инфраструктурных организаций, например, аудит расчетных моделей и т.д.

В России не до конца понятно, как будет производиться оценка корректности модели и проверка адекватности расчетов. Совет рынка, который должен был играть роль координатора по изменению и улучшению правил рынка и выражать мнение участников рынка пока имеет странный статус; неясно, как он будет выполнять эти функции.

Возможность дискретных влияний на цену несет в себе фундаментальные риски для функционирования всего рыночного механизма. Цена является основным продуктом рынка, которая должна являться сигналом для новых инвестиций в генерацию и передачу. Если есть серьезные сомнения в адекватности цены, то на ее основе невозможно будет принимать эффективные решения о новых вложениях.

Вторым важным следствием возможности влияния на рыночный механизм является способность регуляторов влиять на цену в ответ на политическую конъюнктуру. В августе 2008 года уже произошло манипулирование ценой оптового рынка в ответ на пожелания премьер-министра о не очень высоких темпах роста цен на оптовом рынке. Нужно отметить, что политический соблазн влиять на цену, особенно когда цены быстро повышаются, всегда будет очень высоким. Тем не менее, повышение цены означает, что существует нехватка мощностей – инвесторы должны воспринимать этот как сигнал к возможному вхождению на рынок, как основание для новых инвестиций. На разных рынках существуют различные механизмы, которые позволяют избегать резких скачков цен вверх (ограничения цены сверху), но везде основным посылом регулирования является невмешательство на рынок.

Наконец, функционирование оптового рынка электроэнергии тесно связано с работой рынка мощности. Мы не будем подробно останавливаться на анализе рынка мощности в рамках данной работы, однако отметим, что его эффективность подвергается большим сомнениям если оптовый рынок энергии не производит адекватных сигналов.

Более того, нельзя не отметить, что дискретные вмешательства на рынок с одной стороны, создают у игроков еще больше стимулов для стратегического поведения и получения за счет этого дополнительных прибылей; с другой стороны, очень усложняет и делает практически невозможным адекватный анализ конкурентной ситуации на рынке.

2. Структура рынка

В процессе приватизации компаний электроэнергетики был создан сильно концентрированный рынок, который к тому же во многих случаях интегрирован вниз по цепочке – многие компании принадлежат ключевым поставщикам топлива для производства электроэнергии. Отчасти такая структура рынка является следствием не работающего конкурентного законодательства – в развитых странах большая часть сделок не получила бы одобрения конкурентных комиссий.

Более того, география страны определяет, что Россию нельзя рассматривать как единый рынок электроэнергии – как минимум, можно выделить два рынка – Европейскую зону и Сибирь; возможно, более корректно было бы определять географию рынков по зонам свободного перетока – в этом случае мы говорим про 20–25 отдельных рынков.

Небольшое количество компаний, а также серьезные ограничения по перетокам между рынками приводит к тому, что во многих регионах де-факто доминирует одна-две компании. Естественным образом, это позволяет как создавать высокие барьеры для входа новых игроков, так и манипулировать ценами. При этом создание барьеров для входа (закрытие рынков) может производиться как на уровне генерации, так и на уровне топлива.

3. Доступ на рынок для производителей и потребителей

Нехватка опыта регулирования сетевых компаний и многократно измененный как состав сетевых компаний, так и методов их регулирования привели к тому, что в настоящий момент нет единых стандартов и установленных норм по определению платы за подключения. В энергодефицитных регионах подключение стоит дешевле, чем в относительно избыточных; подключение население снова кросс-субсидируется за счет промышленных потребителей.

Более того, широкие полномочия Федеральной Сетевой Компании (ФСК) позволяют предоставлять точку присоединения в месте, которое эффективно с точки зрения развития сетей – что представляет собой колоссальный источник неопределенности для генерирующих компаний. Уже существуют прецеденты, когда строительство новых мощностей было приостановлено из-за проблем с доступом к сетям.

Регулирование на основе стимулов, которое будет определять размер допустимой выручки для сетевых компаний и тем самым снимет противоречия между тарифом за передачу и платой за подключения может не иметь успеха – ввиду отсутствия опыта тарифного регулирования на основе стимулов, а также из-за противодействия стейкхолдеров в сетевых компаниях.

4. Капиталовложения в генерацию и передачу электроэнергии

Анализ механизма рынка, структуры рынка и доступа на рынок для существующих и новых игроков приводит нас к ключевому вопросу: будет ли достигнута основная цель реформы – широкомасштабные инвестиции в электрогенерацию?

В результате приватизации генерирующих компаний в сектор было привлечено финансовых ресурсов на общую сумму около 40 млрд долл. Согласно генеральной схеме размещения⁵², это покрывает

⁵² «Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики», одобрена распоряжением Правительства РФ от 22.02.2008 №215-р

примерно 25–30% ресурсов, которые необходимы для выполнения планов, заложенных в схеме – которые одновременно является агрегатом всех инвестиционных программ генерирующих компаний.

Важно понимать, что не существует гарантии того, что привлеченные финансовые ресурсы будут использованы на инвестиции в генерацию. Если частные игроки будут понимать, что вложения невыгодны, то найдутся способы избежать инвестиции. Уже сейчас многие компании заявляют о переносе/отмене части инвестиционных проектов; видимо, даже подписанные соглашения о предоставлении мощности⁵³ возможно будет эффективно отложить/отменить.

Конечно, в условиях кризиса необходимость в массированном строительстве новых мощностей не является обоснованной; в тоже время, кризис является очень хорошей причиной для свертывания инвестиционных программ.

Уже сейчас обсуждается строительство мощностей в остродефицитных регионах системным оператором – де-факто, это будет являться большим шагом назад по пути реформы, так как такая генерация не может эффективно конкурировать с частными компаниями. Основной механизм, который должен был обеспечить вход новых игроков на рынок и предсказуемый ввод мощностей в долгосрочном плане – рынок мощности – до сих пор не оформлен законодательно.

Таки образом, можно заключить, что существуют множество условий, которые могут воспрепятствовать осуществлению инвестиционных планов генерирующих компаний – не существует даже гарантии, что будут осуществлены инвестиции в рамках привлеченных средств по итогам приватизации. Соответственно, следующий год-два покажут, была ли выполнена основная задача реформы – привлечение частных инвестиций в энергетику.

В связи с этим возникает важный вопрос: какие существуют альтернативные пути развития электроэнергетического сектора? Если итоги реформы не убедительны, то существуют ли какие-то другие механизмы, которые бы обеспечили устойчивое развитие важнейшей инфраструктурной отрасли?

⁵³ Министерство энергетики РФ планирует провести корректировку «Генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики до 2020 г.» с учетом сложившейся ситуации, а также скорректировать заключенные ранее с частными инвесторами соглашения о предоставлении мощности

Выводы и возможности альтернативного развития

Сейчас достаточно сложно представить, возможна ли полная смена курса на реформу электроэнергетики или все же будут приниматься отдельные дополнительные меры, которые будут ставить целью преодолевать проблемы, которые сложились в секторе на настоящий момент.

Мы рассмотрим несколько механизмов, которые могут быть использованы в развитии сектора и попытаемся оценить их возможный эффект для выполнения дальнейшей программы реформы и обеспечения устойчивого развития сектора.

1. Рынок мощности

В условиях, когда необходим предсказуемый ввод мощностей и существуют сомнения в эффективности работы рынка энергии, рынок мощности является адекватным механизмом для обеспечения устойчивой работы сектора. Рынок мощности, например, работает на PJM⁵⁴, с которого во многом брался пример для дизайна российского рынка энергии.

Суть рынка мощности состоит в том, что потребители обязаны оплачивать не только энергию, но и мощность; системный оператор отбирает заявки на строительство мощностей и если заявка проходит по ценовому уровню, то инвестору обеспечивается покрытие капитальных затрат в долгосрочном периоде – как правило, 7–10 лет.

Однако ключевой характеристикой эффективного рынка мощности является прозрачная процедура подачи и отбора заявок, предпочтительнее на основе ценового аукциона, а не тендера с многочисленными условиями. Единственный опыт краткосрочного отбора мощности, который проходил в августе 2008 г. показал, что пока почти все эти условия не выполняются при отборе мощности – большую роль играли субъективные факторы, и в конечном итоге решения были приняты на основе переговоров.

Соответственно, существует некоторая база для сомнений в том, что рынок мощности сможет быть эффективным механизмом в институциональных условиях функционирования российской электроэнергетики.

⁵⁴ PJM (Pennsylvania, New Jersey, Maryland) – объединение (частичное или полное) региональных энергосистем штатов Вирджиния, Делавэр, Западная Вирджиния, Иллинойс, Индиана, Кентукки, Мэриленд, Мичиган, Нью-Джерси, Огайо, Пенсильвания, Северная Каролина, Теннесси, округ Колумбия. На данный момент PJM является одним из крупнейших дерегулированных оптовых рынков электроэнергии в мире.

2. Централизованная закупка мощности системным оператором

Переход к модели единого закупщика мощности и энергии, которая существовала в разных странах на определенных этапах развития рынков будет означать значительный шаг назад по пути либерализации. В такой модели обычно обеспечивается конкуренция среди генерирующих компаний, а потребители платят за энергию по тарифам.

В тоже время, если системный оператор будет основным инвестором в новые мощности, то в той или иной форме эта модель будет доминировать, так как станции, построенные системным оператором, будут продавать энергию по регулируемым тарифам.

С одной стороны, такой шаг будет означать серьезный возврат назад и признание неэффективности созданного оптового механизма торговли энергией; с другой стороны, возможно, что только такой вариант сможет обеспечить нормальный уровень инвестиций в отрасль и предсказуемость развития инфраструктуры.

3. Отладка регулирования в электроэнергетике

В этом варианте текущие проблемы в отрасли пытаются решить с помощью повышения эффективности регулирования, выделения адекватных полномочий саморегулирующимся организациям, четкого разделения полномочий между регулирующими органами.

В настоящий момент функции многочисленных органов исполнительной власти, которые отвечают за электроэнергетику, во многом пересекаются и иногда противоречат друг другу; это может использоваться игроками для достижения своих целей и лоббирования частных интересов.

Увеличение эффективности регулирования может снять большое количество препятствий для развития сектора; в тоже время, вероятность адекватного разделения полномочий регулирующих органов также ограничена системной проблемой, описанной в первой части – общей слабостью ключевых институтов и отсутствием опыта регулирования отраслей.

4. Вертикальная интеграция вверх и вниз по производственной цепочке

Одна из реакций ключевых игроков на неопределенности, связанные с работой рыночного механизма, регуляторные риски и проч. является вертикальная интеграция – которая также снимает все риски, связанные с контрактными отношениями. Эти тенденции уже можно

наблюдать на рынке – крупные потребители электроэнергии строят собственные станции, выигрышной является ситуация, если они также могут контролировать источник топлива для станций. Крупные производители также пытаются максимально интегрироваться с поставщиками топлива, и по возможности заключить долгосрочные контракты с крупными потребителями.

Конечно, нужно оговориться, что мы описали лишь несколько частных механизмов, которые могут решить определенные проблемы сектора – однако для более глубокого анализа возможных путей развития сектора необходим более глубокий анализ сектора, в том числе количественный и институциональный.

Таким образом, мы провели «первый срез» институционального анализа реформы электроэнергетического сектора, первая фаза которой (2003-2008) была закончена в этом году. Мы рассмотрели ключевые предпосылки реформы и показали, что уже на уровне предпосылок возникает существенное количество потенциальных проблем для проведения реформы; анализ первых результатов реформы доказывает, что почти все институциональные риски были реализованы в процессе реформирования:

- механизм рынка оставляет существенное пространство для дискретных вмешательств;
- структура рынка является сильно концентрированной и имеет тенденции к вертикальной интеграции;
- доступ на рынок сильно осложнен из-за отсутствия опыта регулирования сетевых компаний;
- и неочевидно, будет ли достигнута основная цель реформы – строительство новых мощностей на основе частных инвестиций.

В заключение мы обсудили, какие возможны альтернативные пути развития сектора электроэнергетики в России и какие механизмы – рынок мощности, централизованная закупка энергии, повышение эффективности регулирования – могут быть использованы для обеспечения устойчивого развития базисного инфраструктурного сектора.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РОССИИ И ТРУДНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Евгений ГОНТМАХЕР,

доктор экономических наук, профессор,
член Правления Института современного развития

Мировой финансово-экономический кризис и социальная perestroika России

1. Social safety net

Из декабря 2008 года, когда пишутся эти строки, очень трудно понять перспективы мирового и отечественного финансово-экономического кризиса. Но для России нынешняя встряска может быть полезной, т.к. она является хорошим поводом поменять многие кажущиеся уже привычными элементы социальной политики.

Важнейшим изъяном докризисной социальной политики в России был постоянно увеличивающийся разрыв в уровне и качестве жизни между различными общественными и региональными группами населения.

В частности, все последние годы наблюдался неуклонный рост фондового коэффициента дифференциации денежных доходов, происходила коммерциализация здравоохранения и образования. Фактически это привело к остановке социальных лифтов. Согласно исследованиям Независимого института социальной политики за 2000–2007 гг. практически не увеличился и без того немногочисленный средний класс.

На практике Россия разделилась на два основных сектора: примерно 30% населения, связанных с экспортным сектором (нефть, газ, металлы, обслуживающие их банковский и финансовый сектора, собственная сеть учреждений образования и здравоохранения) и оставшиеся 70%, которые слегка улучшили свое материальное положение за счет «крошек с барского стола», но так и остались без комфортабельного жилья, качественного образования и эффективной медицины. Об этом, в частности, говорят экстремально низкие показатели средней продолжительности жизни и международных сопоставлений качества общего и профессионального образования.

Несмотря на обилие бюджетных ресурсов доля ВВП, направляемая на развитие человеческого капитала, в 1,5–2 раза меньше, чем в развитых странах.

Такого рода негативные социальные тенденции говорят о том, что в России так и не выстроился адекватный перераспределительный механизм, обеспечивающий баланс между реализацией двух основополагающих общественных институтов: social safety net и рынок.

Кризис, выражающийся, в частности, в сужении общественных возможностей для решения социальных вопросов, не оставляет шансов на сохранение даже этого status-quo. Тем самым сценарии «Инерция» и «Рантье», рассмотренные нами в публикации «Коалиции для будущего», уже не актуальны. Остался выбор между сценариями «Мобилизация» и «Модернизация», который, видимо, будет реализован уже в 2009 году. Это связано с тем, что, судя по уже имеющимся прогнозам, в данном году экономическая ситуация сложится совершенно по-иному, чем в предыдущие годы. В частности, ожидается нулевые или даже отрицательные темпы роста ВВП, что предопределяет значительное (до 2 раз) увеличение безработицы и снижение минимум на 5–10% реальных доходов населения. При этом в ряде регионов (городов) ситуация может быть еще хуже. Это может привести к точечным проявлениям открытого социального протеста.

В этих условиях руководство страны находится перед выбором стратегии и тактики поведения.

«Мобилизация» может быть объявлена через массированную обработку общественного мнения со ссылкой на необходимость выжить в условиях занесенной к нам зарубежной инфекции, которая поразила финансовые институты и реальный сектор экономики. Т.е. будет отрицаться наличие в России собственных проблем, инициировавших кризис – сырьевая зависимость экономики и ее примитивизация, всеобщий монополизм, распространяющийся и на политическую сферу, системная коррупция, а также упомянутое выше отсутствие адекватного социального перераспределительного института. Пропагандистские усилия будут направлены на оправдание таких малоприятных социальных явлений как снижение государственного финансирования социальных программ, безработица и снижение стандартов уровня жизни у подавляющего большинства населения. Но, учитывая крайне низкое качество государственного управления, на какие-либо другие решения (например, изменение пенсионной системы, выстраивание иной политики на рынке труда и в сфере социальной защиты) рассчитывать не приходится –

власти постоянно опаздывают и плетутся в хвосте событий. Всё это может закончиться масштабным и открытым политическим кризисом, напоминающим события конца СССР.

Но и сценарий «Модернизация» несет с собой массу рисков. Прежде всего необходимо отметить, что его реализация возможна только в режиме равноправных переговоров со всеми основными политическими и общественными силами страны, инициированных «сверху». Но здесь есть две опасности: «верхи» не хотят (хотя бы в силу указанного выше отсутствия навыков и умение вести переговоры с неимитационными домашними партнерами, по-прежнему распространенному ожиданию чуда, когда кризисная ситуация рассосется и всё вернется к временам т.н. «стабильности»), а «низы» не могут (не умеют) хотя бы из-за того, что выращивание реальных, а не имитационных политических и общественных институтов не просто не проводилось, но, наоборот, всячески тормозилось со стороны власти.

Тем не менее, [шанс на реализацию сценария «Модернизации» по-прежнему сохраняется. И одним из его результатов станет как раз нахождение баланса между упомянутыми выше двумя институтами: «social safety net» и «рынок».](#)

В чем суть первого из них?

В русском переводе это – «сетка социальной безопасности». Это означает, что любой член общества может рассчитывать на ту или иную форму поддержки в случае его попадания в сложную жизненную ситуацию. Речь идет и о тарелке бесплатного супа и ночлежке для бомжа до бесплатного и доступного всеобщего качественного медицинского обслуживания. Фактически наличие полноценной «сетки социальной безопасности» и есть главный признак функционирующего «социального государства».

Если мы объективно посмотрим на социальное положение в России, то очевидно, что упомянутая «сетка» имеет многочисленные зияющие дыры. Вот только некоторые из них:

- недоступность даже самого элементарного медицинского обслуживания (половина работающих людей не посещает врачей из-за очередей или невозможности оплатить прием);
- степень удовлетворения потребности в высокотехнологической медицинской помощи – не более 20%;
- 2 миллиона детей не посещают школу;

- не меньшее число детей может быть отнесено к безнадзорным;
- отсутствует страхование по безработице;
- фактически деградировало обязательное пенсионное страхование;
- фактически не создана система медико-социальной реабилитации инвалидов.

Казалось бы, латание всех этих дыр несовместимо с рыночными принципами и должно происходить в рамках чисто бюджетных подходов. Однако это не так. Многие из социальных проблем можно закрыть умелым использованием страхования. Но даже чисто бюджетные подходы необходимо объединять с современными механизмами обеспечения эффективности государственных расходов, что вполне соответствует рыночным принципам. Попытаемся показать это на нескольких примерах.

2. Рынок труда

В Институте современного развития в ноябре 2008 года проводился круглый стол на тему «Ценности, которыми живет российское общество». Директор Института социологии РАН Михаил Горшков рассказал, какие ценности, по опросам, воспитываются в российской семье у детей. На первом месте оказалось трудолюбие – 90% семей. А митрополит (ныне патриарх) Кирилл, который присутствовал на обсуждении, вспомнил знаменитое ленинское выражение: «русский человек плохой работник». И действительно: никакого трудолюбия у нас не было, оно не воспитывалось, и сейчас не воспитывается. К труду относятся как к тяжелой обязанности, выполнение которой необходимо для выживания.

Мы способны на прорывы, можем изобретать. Но российский работник плохо умеет трудиться систематически. Прийти в 9, уйти в 6. Второе – наш работник не предприниматель. Не было на Руси цехов, как в средневековой Европе. Было купечество. Основу этого сословия составляли старообрядцы. В каком-то смысле им богатство было не нужно. Они считали себя не вполне хозяевами собственного имущества – оно нажито с Божьей помощью.

Играют роль и климатические особенности: приходилось работать просто для того, чтобы пережить зиму. А труд должен и удовольствие доставлять. Да, труд рабочих на фабрике в мануфактурный период – почти рабство. Но вот перед революцией в России – на Путиловском заводе и других крупнейших производствах – образовался тонкий слой

квалифицированных рабочих, для которых труд стал статусным. Квалифицированный рабочий мог содержать многодетную семью. И мяса они ели больше, чем едят у нас сегодня. Мог всех своих детей устроить в гимназию. А после 1917 года снова начался принудительный труд. Ну а потом – знаменитое застойное «мы делаем вид, что ходим на работу, они делают вид, что платят зарплату».

Мы с этим нашим отношением к труду пережили 1990-е годы, это еще проходило. Нас жалели, помогали. Потом наступили 2000-е. Казалось бы – все нормально, экономика растет. На самом деле ничего не поменялось. В 2000-е все что-то получили. Конечно, богатые больше, бедные меньше, но все что-то прибавили. Однако это не потребовало никакого изменения отношения к труду. Инвестиционный процесс так и не пошел. Куда направлялись инвестиции, которые приходили в Россию? На фондовый рынок. Акции росли – сегодня вложил, через полгода получил приличную прибыль. Или в нефтедобычу.

В советское время сформировалась очень подленькая мысль – есть престижный труд, а есть непрестижный. На Западе любой труд престижный. Хотя бы потому, что за полный рабочий день даже на самой простой работе ты заработаешь себе на хлеб с маслом. В советское время была лицемерная пропаганда. Престиж рабочего труда, слава рабочих династий... Но те же рабочие папа и мама говорили детям – получи высшее образование, чтобы работать в белой рубашке и в галстуке, а не как мы, у которых руки в машинном масле. А в 1990-е и 2000-е это получило развитие – открылось огромное количество ВУЗов, мы же сейчас по количеству студентов на душу населения буквально впереди планеты всей. А если ты после школы пошел на завод – считается, что ты лузер.

Одна из характеристик рынка – это состояние рынка труда. А рынок труда, который у нас сформировался в 1990-е годы, специфический. Нет межрегиональной и межотраслевой мобильности. В 1990-е встали многие производства. И лишь кое-кто из работников пошел в малый бизнес, кто-то в офисы.

У нас до сих пор считается нормальной прибыль в 100%. Представим себе небольшую контору, которая занимается перепродажей нефти или бензина с очень большой рентабельностью. Кроме того, что вы можете себе позволить красивую жизнь, вы также можете набрать лишнего офисного персонала. Появляется кофе-леди, или мальчик, про которого позвонил кто-то из знакомых – возьми парня, он закончил институт, у него в дипломе «менеджер» написано... Этот разврат проник очень глубоко.

Кто сейчас теряет работу? Как раз эти люди в первую очередь, их на рынке труда уже тысячи. Это «офисный планктон», а рынок требует профессионалов. Мы даже топ-менеджеров брали с Запада. В 1990-е рабочих мест реально стало меньше. А когда их стало больше, многие места заняли гастарбайтеры. Их у нас порядка 10 миллионов.

На выходе мы получили очень узкий слой профессионалов. При этом претензии молодого человека, который закончил институт с дипломом не физика, а менеджера, очень высоки. В результате – перегрев на рынке труда. Опережающий рост зарплат, хотя не во всех секторах. У наших людей такое представление: рынок – это когда много платят. Очень повысились требования людей к зарплате, особенно молодых.

Многие говорят о том, что рост зарплат, который опережает рост производительности труда, – это плохо. Но говорить надо об эффективности труда. Производительность труда – категория скорее массового индустриального производства. А советское и современное нельзя сравнивать. Заработная плата советского времени действительно была небольшая – но вспомните об общественных фондах потребления. Тогда существовало реально бесплатное образование, хоть плохое, но бесплатное здравоохранение, бесплатные услуги культуры, клубы, спорт и так далее. Получатся не такие маленькие цифры.

А главное в другом. В 2000-х не было шока, который заставил бы нас задуматься о том, что у нас в стране, в экономике происходит. Даже в 1998-м люди не теряли работу – теряли зарплату, сбережения. Не было массовой безработицы. Мы могли бы еще пожить в старой экономической системе, построенной на благоденствии, которое возникло из ничего и которое распределяется в той или иной степени по всем слоям. Но сейчас случился внешний шок. Оказалось, что мы теперь часть мировой экономики. Глобализация нас не переварила – но зависим мы от нее уже очень сильно. Наши работодатели, чтобы снизить издержки, стали закрывать длинные проекты. И сокращать персонал, потому что это вообще-то главное, на чем можно сэкономить. Я считаю, что то количество сокращений, которое сейчас проводится, даже больше, чем требует кризис. Люди просто вдруг поняли, что у них все неправильно построено. Мы теперь попадаем в сферу западной трудовой этики, морали, западных установок в отношении персонала.

Инновационная экономика требует, кроме таланта работника, его упорного труда. Приходит время профессионалов. Во всех областях – от сантехника до топ-менеджера. Оказалось, что нашему рынку труда нужно не просто физлицо, а человек, который работает эффективно и умеет решать поставленные перед ним задачи.

Теперь возьмем нашу школу. Наш ученик – хороший – очень много знает. Но не понимает, что ему делать в конкретной жизненной ситуации. Наши школьники по исследованию PISA занимают где-то 30 место по чтению. Они что, не умеют читать? Умеют, конечно. Просто после прочтения у них забирают текст и спрашивают: «Какие выводы ты сделал из этого текста? Прокомментируй». А они не могут.

Наш работник должен быть конкурентоспособен не только у нас, но и на мировом уровне. А у нас работает так называемая линейная система управления. Начальник, замначальника, начальник отдела и так далее. И указания работнику идут по вертикали власти. Развитый мир, особенно малый бизнес и инновационная экономика, живут по-другому. Там собирается коллектив, где связи неформальные. Есть, конечно, лидер, который руководит процессом, но это происходит косвенно. Руководитель должен активизировать способности – творческие, образовательные. Быть координатором, модератором, фасилитатором коллектива в деле достижения общего результата. Конечно, речь не идет о заводском цехе, но понятно, что индустриального труда у нас будет немного, и во многом он будет выполняться гастарбайтерами.

Наш работник не готов к соединению импровизации, креативности с напряженной и часто неблагоприятной работой. Это предполагает определенную базу, позволяющую человеку искать знания, себя активизировать и заниматься саморазвитием. А у нас нет системы образования для взрослых. Человек к сорока годам получает максимальную зарплату, потому что еще живет за счет багажа прежнего образования. А после сорока он уже отстает, он не знаком с новейшими достижениями науки и техники. Его начинают вытеснять молодые. А на настоящем рынке труда чем человек старше, тем он более конкурентоспособен, потому что он знает все, что знает молодой, но у него еще и опыт.

Я уже не говорю о территориальной мобильности, которой нет потому что отсутствует элементарная инфраструктура. Нет банка вакансий в целом по России. Во Владивостоке вы не узнаете о вакансиях, которые есть в Москве. Существуют частные агентства, которые могут вами заинтересоваться, если вы для них потенциально выгодны. А женщина с детьми их не заинтересует. И вот здесь должна быть поддержка государства.

Наш человек лежал на печке, думая, что того образования, которое он получил, закончив институт, ему хватит на всю оставшуюся жизнь. Притом что это образование низкого качества, а в худшем случае

диплом просто куплен. Мы страна «менеджеров среднего звена», как поет группа «Ленинград»... И вся эта масса людей окажется без работы. И поймут, что ничего не умеют.

У нас на 72 миллиона экономически активного населения 1,2 млн зарегистрированных безработных. По методике МОТ безработных у нас насчитывается 6%, то есть 4,3 млн человек. В следующем году будет больше раза в два⁵⁵. Это означает, что меры, направленные на преодоление безработицы, будут точечными – массы безработных по всей стране не образуется. Где закроют градообразующее предприятие – вот там может создаваться напряженная ситуация.

У меня есть надежда, что безработные офисные люди, отбросив фобии и предрассудки, возьмут в руки кирку или лопату. Не в буквальном смысле: они начнут понимать, что любой труд дает возможность жить. Здесь тоже вопрос к государству, потому что их придется переучивать – а они будут готовы учиться. Несколько миллионов человек поедут в другой регион, на любую работу. Сантехником, водителем. Это люди в основном молодые или ближе к среднему возрасту.

Таким образом, будет заложена основа нашего профессионального класса. Некоторые из этих людей потом снова окажутся на вершине карьеры, но пока – заполнят ниши не очень престижных специальностей. И если процесс будет массовым, то, может быть, поменяется и общественное мнение. Думаю, что, попав на завод, эти люди будут вести себя не так, как наши пьянчуги-работяги, а станут наводить порядок.

Но очень важно не потерять немногих квалифицированных рабочих, оставшихся в реальном секторе – они могут спиться или сесть на огород и жить с него или от мелкой торговли. Их должно «подхватить» государство. Сейчас резко активизируются потоки на рынке труда – межрегиональные, межотраслевые и прочие. Освобождающиеся инженеры, конструкторы – замечательный источник для бюджетной сферы. Очень хороший пассаж Дмитрия Медведева в послании Федеральному Собранию именно про школу: нужен учитель нового типа, причем обязательно с педагогическим образованием. Предположим, высвободился инженер. Давайте ему место учителя физики, организовав за три месяца небольшую педагогическую переподготовку – учителя нам всегда нужны. Для рабочих (а не «работяг»!) есть места учителя по труду – они по-настоящему знают, что такое труд. Так будет омоложен преподавательский состав.

⁵⁵ В начале марта 2009 года число зарегистрированных безработных перевалило за 2 миллиона человек. Безработица, рассчитанная по методологии МОТ, достигла 8%.

давательский состав, причем в школу придут мужчины. Это для школы, да и для бюджетной сферы вообще крайне важно.

Еще про малый бизнес. В 90-е годы он нас спас, хотя зачастую это была трагедия – люди с высшим образованием торговали на рынке шапками. Но иначе они умерли бы с голоду. Сейчас несколько другая ситуация. В малом бизнесе работает всего 20% занятых. В инновационной экономике этот показатель составляет более половины. Там есть малый бизнес разного типа, в том числе обслуживающий большие корпорации. Есть производство комплектующих, где используется физическая работа. Но есть и аутсорсинг по разработкам, по программированию. Есть сфера бытового обслуживания. У нас малый бизнес в угнетенном положении. Он не способен абсорбировать массы людей, которые уходят из офисов и реального сектора. Нужно малому бизнесу создать все условия. И спрашивать за это с губернаторов. У нас есть регионы, где число предприятий малого бизнеса снижается.

Здесь ситуация тоже может принять положительный оборот. Потому что из нынешнего задавленного малого бизнеса при хороших условиях вырастет настоящий, многочисленный, большой малый бизнес, который нам нужен. Я бы значительную часть бюджета тратил на то, чтобы давать этому бизнесу, особенно инновационному, бесплатные офисы, бесплатное подключение к инфраструктуре. Давайте вообще освободим малый бизнес на два года от налогов. Именно сейчас, потому что люди от безработицы, от отчаянья могут много чего «интересного» и «полезного» сделать.

Надо переходить на другую систему заработной платы. В мире стимулирующих надбавок, как системы, нет. Я не говорю о топ-менеджерах, которые имеют бонусы или опционы. Зарплата и есть зарплата – если вы плохо справляетесь с обязанностями, вам не снижают зарплату, а просто вас увольняют. Тогда система будет абсолютно прозрачна. В советское время пытались растормозить нашего человека, для этого избрали метод премий и надбавок. Но тогда же пошли приписки, которые во многом предопределили нашу общественную нынешнюю терпимость к коррупции...

В результате кризиса мы сможем получить нормальных работников, конкурентоспособных на мировом уровне. Работающих в системе, при которой профессионал получает много, а девочка, которая перекладывает листки бумаги, – много меньше, даже если она и работает в крутой фирме. Это будет более жесткая система. Но и более справедливая. Но прежде – и сейчас это очевидно – [российскому рынку труда предстоит пройти через катарсис. Это слово означает очищение. Катарсис –](#)

[это всегда мука, которая заканчивается чем-то более оптимистическим.](#) Это не трагедия, которая заканчивается смертью главного героя.

3. Здравоохранение

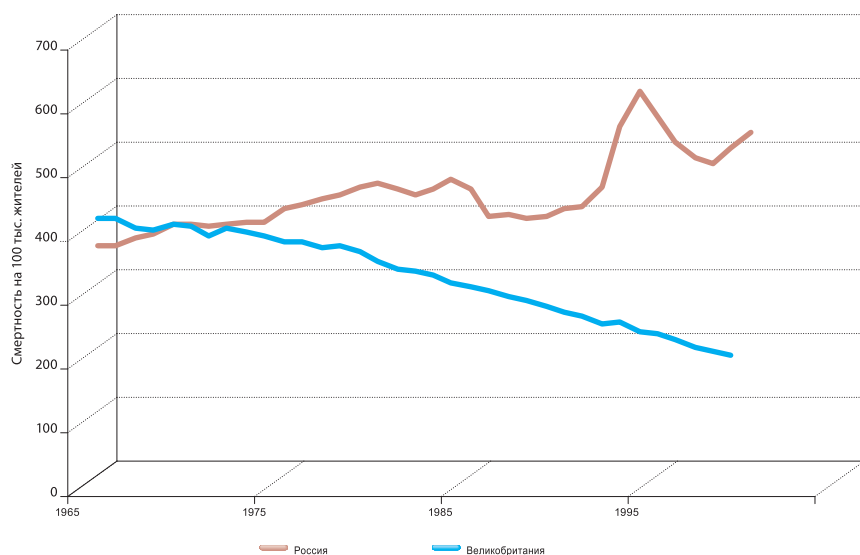
Российское здравоохранение – пожалуй, наиболее запущенный участок нашей социальной политики. Для такого вывода есть несколько объективных причин.

Во-первых – и это самое главное – состояние здоровья нашего населения никуда не годиться. Не буду сыпать цифрами – они общеизвестны. Самое тревожное – состояние здоровья детей школьного возраста и мужчин трудоспособного возраста. По сравнению с развитыми (и не только) странами наши недуги переходят в хроническую форму на 15–20 лет раньше. Отсюда и массовая инвалидизация, и преждевременная смертность. И что совсем плохо – заболеваемость имеет устойчивую тенденцию к росту. Если в 2001 году на 1000 человек населения было зарегистрировано больных с впервые установленным диагнозом – 719,7, то в 2006 году – уже 763,9. В 2007 году ситуация, видимо, продолжала ухудшаться, в частности, из-за реализации национального проекта «Здоровье»: дополнительные обследования помогли выявить новые группы людей с хроническими недугами. Да, система здравоохранения в значительной степени не виновата в этой удручающей статистике: население ведет нездоровый, зачастую асоциальный образ жизни – неправильное питание, потребление плохой воды, массовое пренебрежение физической культурой, пьянство и алкоголизм, курение, наркомания и т.п.

Тем не менее, и это, во-вторых, доступность качественной медицинской помощи в России – на недопустимо низком уровне. Бесплатность услуг неуклонно уходит в прошлое. Как показывают обследования, люди из своего кармана оплачивают уже около половины всех расходов на здравоохранение. Более 50% пациентов платят за лечение в стационарах, 30% – за амбулаторно-поликлиническую помощь, 65% – за стоматологические услуги. 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. Бедность в сознании людей все более ассоциируется с неспособностью получить необходимую медицинскую помощь. К каким последствиям это приводит видно при сравнении России

и Великобритании (стран, где системы здравоохранения во многом похожи). Как отмечают эксперты Государственного университета – Высшей школы экономики показатель смертности от заболеваний, которые в принципе излечимы (показатель устранимой смертности), в двух странах в 1965 году был примерно одинаковым. В то время медицина была наиболее успешна в борьбе с инфекционными заболеваниями, и этому была подчинена организация здравоохранения. Однако по мере прогресса медицины, совершенствования организации здравоохранения, изменения структуры патологий наметились абсолютно противоположные тенденции: в конце 90-х годов устранимая смертность в России была почти в 3 раза выше, чем в Великобритании (рис. 1). Ситуация принципиально не изменилась и до сих пор.

Рисунок 1. Показатели устранимой смертности в России и Великобритании (чел. на 100 тыс. жителей)



Источник: расчеты ГУ-ВШЭ

На этом фоне вызывает недоумение практически полное отсутствие стратегических документов, которые должны стать «дорожной картой» для спасения и системы здравоохранения, и, в конечном счете, для реального народосбережения. Последний такого рода документ –

«Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации» – был принят правительством в далеком 1997 году. В своем Послании Федеральному Собранию 2004 года Владимир Путин попробовал наметить контуры необходимых системных преобразований в медицинском обслуживании, но эти идеи так и не стали конкретными законами и решениями исполнительной власти. Приоритетный национальный проект «Здоровье», закрывая наиболее зияющие дыры в материальной и кадровой базе «первичного звена», изначально и не был рассчитан на то, чтобы стать стартовой площадкой для давно назревших структурных преобразований.

Нельзя сказать, что медицинское и экспертное сообщество, а также правительство все эти годы не пытались что-нибудь предпринять, чтобы адекватно ответить на накопившиеся системные проблемы в здравоохранении. Обсуждались самые разнообразные позиции: от возврата к «старой доброй» советской медицине до ее фактической приватизации. Но факт остается фактом: взаимоприемлемого для всех заинтересованных сторон решения так и не было найдено. А ситуация продолжала ухудшаться...

Теперь приходит очередь ответить на ключевые вопросы, что и определит перспективы российского здравоохранения на долгосрочный период.

И первый из этих вопросов: **судьба бюджетной медицины.**

Здесь существует несколько позиций: от возврата к советской системе до форсированного замещения бюджетного финансирования обязательным медицинским страхованием (ОМС).

В чем же видится главное преимущество ОМС? Это, прежде всего, формирование конкурентной борьбы за пациента, который несет за собой вполне конкретные деньги, которые выделяются при оказании каждой услуги – от первичного приема у врача-терапевта до высокотехнологической помощи. Для этого привлекаются частные медицинские компании, которые помогают людям сделать правильный выбор. В результате, в идеальном варианте, повышается качество оказываемой помощи.

Но есть и весьма серьезные недостатки, которые очевидны после почти 15-летней работы системы ОМС.

Так и не удалось реализовать то потенциальное преимущество ОМС перед бюджетной медициной, о котором говорилось выше. Причин несколько:

■ неразвитость сети частных компаний, которые смогли бы повсеместно быть эффективными посредниками между учреждениями здравоохранения и пациентами;

■ физическая невозможность создания конкурентной среды в средних и малых городах, тем более – в сельской местности, где, как правило, нет выбора, а есть только одна-единственная поликлиника или больница, в которые можно обратиться за помощью;

■ хроническое недофинансирование здравоохранения при фактической невозможности повышения размера ЕСН, в т.ч. в части, идущей в федеральный и территориальные фонды ОМС⁵⁶;

■ искусственность существования института т.н. платежей за неработающее население, которые региональные власти вносят в систему ОМС.

Фактически ОМС превратилось в такой же источник финансирования здравоохранения, как и бюджеты всех уровней. Единственное отличие – существование маркированного налога – ЕСН, средства от сбора которого четко привязаны к целевым расходам (пенсионным, на социальное и обязательное медицинское страхование).

По большому счету ОМС, если бы оно имело действительно страховую природу, должно было бы перейти на персонифицированный учет как поступлений, так и расходов – по примеру пенсионной системы. Тогда было бы понятно: сколько раз каждый из нас обращался к врачу и какие расходы при этом нам покрыла система ОМС. Тем самым мы смогли бы ответить на главный вопрос, который и должен лежать в основе любой стратегии развития здравоохранения: а сколько нужно денег, чтобы, например, остановить рост заболеваемости, инвалидизации и устранимой смертности нашего населения?

В этом смысле интересно мнение экс-министра здравоохранения и социального развития Михаила Зурабова, который в марте 2007 года с трибуны Государственной Думы заявил о том, что нынешнее финансирование бесплатной медицинской помощи достаточно для того, чтобы мужчины жили не более 59 лет — на большую продолжительность жизни оно не рассчитано.

⁵⁶ Предложение Правительства о повышении с 1 января 2010 года ставки страховых отчислений в систему ОМС на 2 процентных пункта, видимо, так и не будет реализовано как в связи с развивающимся кризисом и из-за высокой опасности переложения тяжести этих дополнительных взносов работодателем на работника с соответствующим уменьшением получения на руки зарплаты.

Поэтому даже введение персонифицированного учета не избавляет систему ОМС от главного недостатка – заниженного (с точки зрения интересов здравоохранения) насыщения финансовыми средствами системы медицинской помощи. Сейчас в ОМС поступает в составе ЕСН 3,1% фонда оплаты труда, а также действует регрессная шкала, снижающая этот процент в несколько раз после превышения индивидуальной зарплатой величины 600 тыс. руб. в год. Кроме того, субъекты Федерации вносят платежи за неработающее население. Итого, в 2008 году ОМС получило примерно 240 млрд руб. или всего 20% от государственных расходов на здравоохранение. Остальное пришло из федерального (22%) и регионального (58%) бюджетов.

Тогда может быть отправить в ОМС часть нынешних бюджетных расходов на медицину, обеспечив практически одноканальную систему финансирования здравоохранения? Но возникает вопрос: а причем тут страхование? Оно и сейчас, фактически, работает по тем же принципам, что и бюджет. Единственное различие: введение ОМС потребовало привлечения частных страховых компаний и создания специальных фондов обязательного медицинского страхования – федерального и территориальных, отделенных от бюджетной системы. Это, кстати, в 1990-е годы сыграло свою положительную роль – позволило хоть как-то обеспечивать целевое финансирование здравоохранения. Но сейчас, когда бюджетные ресурсы принципиально больше, чем еще несколько лет назад, это достоинство уже не имеет никакого значения.

А если ввести одноканальное финансирование, поставив ситуацию с головы на ноги – через бюджетную систему? **Оптимальный уровень, который должен при этом обеспечиваться – программа государственных гарантий медицинской помощи.**

Нынешняя программа государственных гарантий весьма скромна – даже если бы она полностью финансировалась, то ее стоимость в 2008 году должна была составить 700 млрд руб. или 4,5 тыс. рублей в год на 1 человека. Должен напомнить, что сюда входят не только лекарства, питание в стационарах и износ оборудования, но и зарплата медицинских работников, которая даже при нынешнем ее уровне занимает более 50% этой суммы. Только доводка оплаты труда в здравоохранении до среднего уровня по всей экономике потребовала бы дополнительных 200 млрд руб. в год, что увеличивает стоимость программы государственных гарантий до 900 млрд руб. или почти на 30%.

Но главное даже не в этом: вернемся к общественной потребности хотя бы остановить рост реальной, а не только выявленной забо-

леваемости, и принципиально уменьшить показатель смертности от устранимых причин (см. рисунок 1). Здесь одним подъемом зарплаты не ограничиться. Это другое качество медицинского обслуживания: и оборудование, и материальная база, и, конечно, квалификация врачей. Например, износ основных фондов в здравоохранении составляет в среднем 58,5%, в том числе медицинского оборудования – 64%.

О каком качестве медицинской помощи можно говорить, если первичный прием больного в поликлинике областного центра оплачивается страховой компанией, как правило, в размере менее 50 руб., а стоимость койко-дня стационарного лечения составляет 15–20 долл., то есть 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). Это те деньги, которые нужны для оказания качественной медицинской помощи с использованием современных медицинских технологий.

В развитых странах новые потребности населения (повышение доли лиц пожилого возраста, появление новых социальных болезней и проч.) и технологические вызовы повышают место здравоохранения в системе общественных приоритетов. Доля государственного финансирования в ВВП в западноевропейских странах составляет 6–8% ВВП, к этому уровню финансирования приближаются страны Центральной Европы: Венгрия, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Хорватия, – 5–7% ВВП. А у нас – даже с учетом национального проекта «Здоровье» – 3,5%. Вывод напрашивается: **программа государственных гарантий должна «стоять» не менее 7% российского ВВП для того, чтобы хотя бы получить шанс переломить негативные тенденции в состоянии здоровья нации и действительно надеяться на устойчивый рост средней продолжительности жизни.**

Означает ли это, что «новое вино надо вливать в старые меха»? Конечно, нет. Современная бюджетная медицина вполне совместима с экономическими механизмами, обеспечивающими эффективное использование выделенных средств. Например, подушевое финансирование, построенное на стандартах оказания медицинской помощи, перевод части учреждений здравоохранения в статус автономных.

Но важно отметить, что если 7% ВВП начнут тратиться на медицину, то реальный эффект будет получен только через несколько лет. Это надо иметь в виду при составлении планов долгосрочного развития страны, в т.ч. и до 2020 года. Видимо, ближайшие 2–3 года (но

не больше) надо посвятить всесторонней подготовке того, что должно называться реформой с тем чтобы уже, начиная с 2011–2012 гг., полностью финансировать наше здравоохранение. Тогда появляется хороший шанс добиться зримого прогресса в состоянии здоровья и продолжительности жизни населения к 2020 году.

А что же делать с медицинским страхованием? **Всё, что сверх программы государственных гарантий – поле для его всемерного развития.**

В ближайшие годы, если бюджетная медицина будет обеспечивать описанную выше программу государственных гарантий, можно отказаться от обязательности страхования – это позволит, в частности, снизить ЕСН на 3,1 процентных пункта, что не может не обрадовать наш бизнес. Однако должна быть создана мощная программа стимулирования добровольного медицинского страхования (ДМС). Сейчас в ней участвует не более 20% населения, причем 9/10 – по месту работы, что полис предоставляется работодателем в рамках «социального пакета». Поэтому основные направлений действий уже на ближайшую перспективу – стимулирование (прежде всего через максимально широкое освобождение от налогообложения) расходов на ДМС как юридических, так и физических лиц. Можно дать подумать о введении государственного софинансирования для работников, по аналогии с такой же программой в сфере пенсионного обеспечения. Цель – сделать страховку через ДМС неотъемлемым атрибутом жизни как среднего класса, так и слоев, примыкающих к нему.

4. Пенсионное обеспечение

Проблемы пенсионной системы группируются вокруг трех основных тем:

- недопустимо низкие пенсии нынешних пенсионеров;
- угроза широкого распространения бедности в старости и среди тех работников, которым предстоит выйти на заслуженный отдых через 10–15 лет;
- недостаточная эффективность обязательной накопительной составляющей, что создает опасность низкого уровня пенсионного обеспечения и среди работников моложе 1966 года рождения.

4.1. Решения Правительства, принятые 1 октября 2008 г.

В 2009 году базовая часть трудовой пенсии будет увеличена дважды – 1 марта и 1 декабря. В общей сложности – на 37,1%, страховая часть пенсии будет проиндексирована 1 апреля 2009 года на 15,6%.

В результате этого к концу 2009 года средний размер социальной пенсии не должен быть ниже прожиточного минимума пенсионера. С 1 января 2010 года пенсионные права, приобретенные до 2002 года, будут дополнительно проиндексированы на 10%. Плюс 1% дополнительной индексации за каждый год стажа, заработанный до 1991 года. В результате средний размер трудовой пенсии в 2010 году вырастет почти в два раза по сравнению с текущим уровнем 2008 года. К 2020 году средний размер трудовой пенсии достигнет трех прожиточных минимумов пенсионера.

То есть начнется решение задачи по повышению уровня жизни нынешних пенсионеров.

Что касается тех работников, которые станут формировать свои пенсионные накопления после 2010 года. При страховом стаже 30 лет размер пенсии в момент ее назначения должен составлять не менее 40% от заработка, с которого уплачивались страховые взносы. Такое соотношение пенсий к зарплате соответствует средневропейским стандартам и стандартам Международной организации труда.

Для достижения этих целей решено перейти от Единого социального налога к страховым взносам на обязательное пенсионное страхование по единой ставке 26%. При этом страховые взносы не будут исчисляться на годовой заработок более 415 тысяч рублей. И эта сумма планируется к индексации по мере роста средней зарплаты в стране.

То есть люди, которые получают большие заработные платы – в данном случае это 415 тысяч рублей в год – сверх этой суммы уплачивать страховые взносы не будут, но и пенсионные права на эти суммы тоже формироваться не будут.

С учетом взносов на медицинское и социальное страхование общий размер тарифа не превысит 34% от фонда оплаты труда.

На новые принципы уплаты страховых взносов будут переведены все организации, независимо от отраслевой принадлежности. Для организаций, которые сегодня используют специальные налоговые режимы, увеличение тарифов страховых взносов будет компенсироваться за счет федерального бюджета. Речь идет о предприятиях малого бизнеса, работающих в высокотехнологичных секторах экономики, а также о сельхозпроизводителях. Для них тоже будут задействованы специальные режимы. И эта норма будет действовать в течение пятилетнего переходного периода. За такой срок эти отрасли, эти предприятия должны будут адаптироваться к новой системе.

4.2. Возможные дальнейшие действия в отношении тех нынешних работников, у которых не открыты обязательные накопительные счета

Работникам старше 1967 года рождения до выхода на пенсию осталось не более 13 лет. Очевидно, что даже при помощи недавно введенной программы добровольного софинансирования для этого поколения работников накопительный элемент будет крайне незначительным. По расчетам, максимум (участие в программе на протяжении 10 лет, что для многих из этой когорты уже физически невозможно из-за близости пенсионного возраста), который будет прибавлен к пенсии совместными усилиями самого работника, государства и работодателя, составит всего 2 тысячи рублей в месяц. Тем самым очевидно, что фактически для данной когорты работников придется применять тот комплекс мер, который предлагается в отношении нынешних пенсионеров.

Это, бесспорно, увеличивает расходы плательщика – Пенсионного фонда – по сравнению с объемами, необходимыми для обеспечения вышеупомянутых социальных задач в отношении нынешних пенсионеров в связи прежде всего с общим процессом старения населения (увеличения в его численности доли лиц пенсионного возраста). Так, в частности, к 2022 году численность пенсионеров увеличится до 42,5 млн человек по сравнению с 36,2 млн в 2008 г. По самым оптимистическим прогнозам их доля в населении России составит в 2022 году 32% против 25% в 2008 году. Тем самым можно ожидать, что в 2022 году понадобится на выплату пенсий из федерального бюджета с учетом увеличения прожиточного минимума пенсионера примерно 11 трлн руб. Если принять за основу прогноз Минэкономразвития о росте ВВП к 2022 году до 213 трлн руб., то окажется: искомые затраты составят всего 5% ВВП, что соответствует нынешнему параметру. Тем самым можно предположить, что для федерального бюджета 2022 года расходы в размере 11 трлн руб. на пенсионное обеспечение не должны представлять большого затруднения.

4.3. Возможные дальнейшие действия в отношении тех нынешних работников, у которых открыты обязательные накопительные счета

Первые пенсионеры из этой когорты появятся в 2022 году (женщины 1967 года рождения). Как уже упоминалось выше, за счет накопительного счета надбавка к трудовой пенсии составит, по расчетам Минздравсоцразвития, 50,5 рублей в месяц (0,002% от общего размера средней прогно-

зируемой трудовой пенсии). Иначе, чем дискредитацией основных целей, заложенных в пенсионную реформу, такое положение назвать нельзя.

Выходом из этой ситуации могут стать два одновременно реализуемых действия:

- дальнейшее повышение, начиная с 2010 года, размера обязательного страхового платежа в накопительную часть — с **нынешних 6% от заработной платы до 8, 10, возможно 12%**. При этом соответственно должны снижаться обязательные отчисления на обеспечение страховой части их будущих пенсий. Это должно обеспечить тем, кто будет выходить на пенсию, начиная с 2022 года, в среднем не 10–15% от будущей пенсии, а для последующих возрастных когорт уже к 2030–2035 гг. обеспечить повышение этой доли до 30–40%;
- **дополнительным источником повышения пенсии за счет собственных накоплений может стать дальнейшее развитие недавно введенной добровольной программы софинансирования будущей пенсии. Необходимо уже в ближайшие 2–3 года существенно поднять объемы государственного софинансирования (с нынешних 12 тыс. руб. до не менее чем 40–50 тыс. руб. в год), что поможет (вместе с взносом работодателя) сформировать сумму, достаточную для увеличения средней трудовой пенсии не на 2 тыс. руб. (как это вытекает из нынешних правил), а на 10–15 тыс. руб. в месяц (практически вторая пенсия).**

Необходимо ускоренно формировать нормативную базу в развитие закона о государственном софинансировании добровольных пенсионных накоплений. Так, в законе пока не найдены решения проблемы механизма налогового вычета. Гражданам для этого необходимо ежегодно обращаться в налоговые органы, заполнять необходимые формы и т.п. Вопрос, однако, может быть снят наделением работодателя функциями налогового агента.

Необходимо также определиться с временным интервалом переходного периода от заявительного участия в софинансировании к нормальным гражданско-правовым отношениям, что позволит государственным пенсионным фондам (НПФ) напрямую подключаться к механизмам, вводимым в действие законом о государственном софинансировании добровольных пенсионных накоплений.

Оба вышеприведенных предложения возлагают на федеральный бюджет дополнительные расходы (компенсация постоянно растущей части ЕСН, идущей на накопительные счета, а также увеличение

объемов государственного софинансирования добровольных дополнительных пенсионных программ). Однако этот период продлится только до 2030–2035 гг., когда у основной части людей, находящихся на пенсии, выплаты будут преимущественно формироваться за счет обязательных и добровольных пенсионных накоплений. Для поддержки устойчивости федерального бюджета могут быть использованы средства Фонда национального благосостояния (ФНБ).

В том, что касается ФНБ, присутствует большая неопределенность, связанная с непредсказуемостью цен на нефть. Другой источник неопределенности — сохраняющаяся пока возможность использования этих средств не на пенсии, а на поддержку экономики и другие цели.

Предлагаемый подход к использованию ФНБ включает следующие пункты⁶⁷:

- принятие решения об использовании средств ФНБ исключительно на поддержку пенсионной системы;
- использование на эти цели только инвестиционного дохода ФНБ.

4.4. Возможные дальнейшие действия в отношении тех, кто вступает в трудовую жизнь в ближайшие годы

Здесь возможен следующий подход: **за тех, кто впервые становится на учет в Пенсионном фонде и моложе 25 лет, например с 2010 года работодатель отчисляет 15% заработной платы на обязательный накопительный счет и еще 5% в Пенсионный фонд в качестве взноса в пользу нынешнего и будущего поколений пенсионеров.** Тем самым пенсия для этой когорты будет состоять из двух обязательных частей: страховой и накопительной, а также в большинстве случаев к ней будет добавляться страховая выплата за счет добровольного пенсионного страхования либо через программу софинансирования с государством и предпринимателей, либо через самостоятельную программу с НПФ, либо оба эти варианта вместе.

4.5. Реформа институтов пенсионного страхования

Статус Пенсионного фонда России до сих пор определен Постановлением Верховного Совета РСФСР от 1991 года как «финансово-кредитное учреждения», что противоречит принятому позже Гражданскому Кодексу.

⁶⁷ Предложения советника Института современного развития Н.И.Масленникова.

В связи с предложенным выше возложением на федеральный бюджет ответственности за выплату базовой и страховой частей пенсии (вместе с соответствующими источниками финансирования) одним из вариантов изменения статуса Пенсионного фонда России могла бы стать его трансформация, по аналогии с НПФ, в «особую организационно-правовую форму некоммерческой организации социального обеспечения». Но, в отличие от НПФ, его учредителями стали бы государство, представители работодателей и работников (например, делегированные Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений). Это позволило бы освободить Пенсионный фонд России от многих нынешних несвойственных ему функций (обеспечение пенсионными выплатами нынешних пенсионеров, ведение реестра федеральных льготников и выплата им ЕДВ, фиксация прав на получение материнского капитала и т.п.), **что позволило бы сконцентрировать работу этой структуры на вопросах обязательного и добровольного пенсионного страхования.**

В настоящее время одной из главных мировых тенденций является рост значения негосударственных пенсионных систем. Так, из 30 стран ОЭСР в 19-ти пенсионная система носит дотированный характер, в 13-ти странах – источник – взносы работодателей, в 2-х – взносы работников, в 4-х странах – смешанные системы. При этом средний коэффициент замещения составляет 56%. Как правило, негосударственные накопительные пенсионные системы получают наибольшее развитие в странах со сравнительно низким коэффициентом замещения, дополняя недостаточность обязательных государственных пенсий. Следствием этого оказывается рост индивидуальных коэффициентов замещения, когда в располагаемых доходах пенсионера учитывается стоимость финансовых активов, находящихся в его собственности.

Единственно возможный путь к этому – целенаправленный рост капитализации накопительной части пенсионной системы. Заметим, что в США и Великобритании объем инвестированных пенсионных резервов составляет более 70%. Аналогичный показатель в России – 1,5% ВВП. Преодолеть такой разрыв в обозримый период времени (15–20 лет) возможно лишь путем формирования модели массового инвестиционного поведения населения, в которой собственно НПС являются лишь одним из принципиально важных элементов.

В этой связи должен быть предпринят целый ряд мер и в отношении НПФ с целью создания максимально привлекательных для частных вкладчиков условий работы с ними, повышения надежности их деятельности:

- освобождение пенсионных взносов работодателей в НПФ от ЕСН;
- освобождение пенсионных взносов граждан в негосударственные пенсионные системы от подоходного налога;
- освобождение пенсионных выплат из НПФ от налога на доходы физических лиц;
- унификация налогообложения НПФ и других субъектов негосударственного пенсионного обеспечения;
- ужесточение требований к деятельности НПФ и частных управляющих компаний, в т.ч. по достаточности собственного капитала, стандартам операционной деятельности.

5. Инвалиды

В России более 13 миллионов людей с ограниченными возможностями. Причем в последнее время эта цифра возрастает чуть ли не на 1 миллион человек ежегодно. Это отражает негативные тенденции в состоянии здоровья населения, которые пока не удалось переломить, а также крайне высокий уровень травматизма на производстве и в быту. Мы, к сожалению, пока так и не научились ценить ни собственное, ни чужое здоровье.

Не секрет, что быстрый рост этого общественного слоя частично связан и с тем, что пожилые люди, у которых, как правило, уже есть то или иное хроническое заболевание, идут за статусом инвалида из-за причитающихся этой категории льгот и выплат. Это становится серьезным подспорьем к небольшой трудовой пенсии. Неудивительно, что попасть на первичный прием в медико-социальную экспертную комиссию (МСЭК) в целом ряде регионов можно только через несколько месяцев после обращения.

Но вернемся к тем людям, кто стал инвалидом либо с детства, либо в разгар трудовой деятельности. Это несколько миллионов человек, которые нуждаются в постоянной помощи со стороны государства – и не только через выплаты и льготы. А здесь у нас масса нерешенных проблем.

В 90-е годы в России был принят федеральный закон «О социальной защите инвалидов», который рассматривал людей с точки зрения ограничения жизнедеятельности (передвигаться, общаться и т.п.). Именно с этой позиции и присваивали группы инвалидности – от I-ой (самой тяжелой) до III-ей, назначали соответствующие пенсии. Важно, что каждому чело-

веку, у которого было признано ограничение его возможностей, должна быть разработана индивидуальная программа реабилитации (ИПР), т.е. поправки здоровья, социализации, возвращения к труду.

Но при подготовке 122-го закона, в 2004 году, тогдашнее руководство Минздравсоцразвития решило в корне изменить политику по отношению к инвалидам – и сделало это, усложнив жизнь у и без того обездоленных судьбой людей.

Во-первых, инвалидность стали определять в зависимости от степени утраты трудоспособности. Тем самым мы вернулись на много лет назад, когда для государства ценность человека заключалась только в его способности быть «рабочей силой» и «пушечным мясом». На практике теперь вполне вероятна ситуация когда, например, безногий профессор оказывается полностью трудоспособным (ведь с головой у него всё в порядке!) и ему уже не положена пенсия по инвалидности. Вся забота государства сводится лишь к получению ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) и «социального пакета». Снижение уровня жизни налицо. И подобных случаев, как свидетельствуют материалы Всероссийского общества инвалидов, достаточно много. Доходит и до самоубийств.

Но есть и совсем парадоксальные ситуации. III-я, самая тяжелая степень утраты трудоспособности, предполагает полный запрет на работу. И если до введения этой нормы некоторые инвалиды I-ой группы (самой тяжелой, с точки зрения ограничений жизнедеятельности) все-таки работали на специально приспособленных местах - причем делали это добровольно, то теперь их просто вынуждены увольнять из-за упомянутого выше запрета. В расчет не берется то обстоятельство, что для человека, попавшего в такие обстоятельства, труд – мощнейшее средство социализации, обретения своего достоинства как полноценного члена общества.

Во-вторых, резко усложнилась процедура бесплатного получения технических средств реабилитации (инвалидные коляски, протезы, ортопедическая обувь и т.п.). Если до 122-го закона инвалиду было достаточно получить в себе направление и через короткое время он мог получить всё необходимое, то теперь больному и немощному человеку надо пройти по нескольким инстанциям. Да еще вдобавок в Фонде социального страхования, на который, начиная с 2005 года, была возложена функция по финансированию этих расходов, регулярно возникает дефицит средств для закупки реабилитационных средств. Из-за этого инвалиды вовремя не получают многие жизненно необходимые для их повседневной жизни изделия.

Казалось бы, наведи порядок с финансами (благо, сейчас государство не испытывает в них недостатка) и реши раз и навсегда проблему. Так, нет же: в мае 2007 года Минздравсоцразвития издал приказ, согласно которому, в частности, норма выдачи памперсов уменьшилась, а сроки использования почти всех средств реабилитации были фактически продлены: ранее было написано «1 год», теперь – «не менее 1 года». Как говорится, почувствуйте разницу.

В-третьих, общественные организации инвалидов лишили ни к чему государство не обязывающего права участвовать в консультациях по поводу создания безбарьерной среды обитания. Поставьте себя на места человека, вынужденного передвигаться на инвалидной коляске, и попробуйте воспользоваться московским (и не только московским) общественным транспортом. А ведь при этом одновременно вывели из списка бесплатно предоставляемого средства реабилитации легковой автомобиль. В результате люди, желающие вести активный образ жизни, работать и вполне в состоянии это делать, ведут затворническое существование. Или, в лучшем случае, ждут, когда за ними изредка приедет т.н. социальное такси.

С момента введения в действие 122-го закона прошло уже более четырех лет. Все перечисленные выше (и многие другие) негативные изменения в положении людей с ограниченными возможностями налицо и очевидны всем, в т.ч. высокопоставленным социальным чиновникам и депутатам. Однако только окрик со стороны Владимира Путина, которому инвалид на «горячей линии» пожаловался на унижительный характер ежегодного переосвидетельствования, сдвинул власть имущих к тому, чтобы разобраться в этом конкретном эпизоде. А как же со всем остальным, что ежедневно по многим поводам отравляет жизнь наших сограждан-инвалидов и членов их семей? Будет ждать, когда на это безобразие обратит внимание Дмитрий Медведев?

В конце 2006 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о правах инвалидов, которая в мае 2009 года вступает в силу. Россия пока не ратифицировала этот документ по вполне понятной причине: описанное выше правовое и социальное положение людей с ограниченными возможностями противоречит тому, что сказано в этом документе. Например, инвалидность понимается как результат «взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Отношение к инвалиду должно смениться с нынешнего собесовского на уважительное к его правам.

Конечно, наше архаичное представление об инвалиде как о человеке, который лишь частично трудоспособен, требует радикальных перемен, что повлечет за собой и дополнительные расходы, например на создание той же безбарьерной среды, бесперебойного обеспечения средствами реабилитации, обучение и трудоустройство. Но, как показывает опыт развитых стран, на каждый затраченный с этой целью доллар получается 36 долларов прибавления общественного богатства.

Но дело далеко не только в деньгах. То, как общество относится к инвалидам, говорит о его собственной зрелости и человечности. А здесь еще многое предстоит пересмотреть в нас самих.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВА: НЕИЗБЕЖНАЯ ЗАДАЧА

Сергей ПЛАКСИН,
кандидат экономических наук,
сотрудник Института современного развития,
научный сотрудник Государственного университета
– Высшая школа экономики

Андрей ЖУЛИН,
научный сотрудник Государственного университета
– Высшая школа экономики

Пути модернизации государственного аппарата

Общие замечания

В условиях борьбы с последствиями кризиса в экономике России резко возрастает важность государственных управленческих решений. Однако действующая система организации органов государственной власти не обеспечивает исполнения принятых государственных управленческих решений (либо обеспечивает с существенными издержками) при недостаточном уровне их качества. Результаты же многочисленных попыток реформирования российской системы государственного управления отличаются от ожидавшихся в худшую сторону.

В начале 2008 г. мы уже указывали⁶⁸ на то, что из-за отсутствия целевой функции государственного управления и признанных интегральных индикаторов оценки его качества позиция реформаторов государства изначально намного слабее, чем консультантов в частном секторе, где конечные индикаторы успешности понятны (прибыль, капитализация компании и т. д.) и легко измеримы. Другими словами, невозможно утверждать, что государственное управление в какой-то сфере или при исполнении той или иной функции эффективно или оптимально. В результате целесообразно использовать подход, при котором выявляются критерии неоптимальности управленческих решений или процессов их исполнения, либо

⁶⁸ См. статью Плаксин С.М., Жулин А.Б. «Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы» ж. Вопросы экономики № 2, 2008 г.

требования к результатам государственного управления задаются «извне» государственного аппарата – гражданским обществом.

Проблема оптимизации государственного управления существует на двух уровнях: во-первых, повышения качества принимаемых решений (прежде всего стратегических), что тесно связано с набором и объемом полномочий (функциями, границами) государства; во-вторых, совершенствования административно-управленческих процессов исполнения стратегических решений и государственных функций.

В свою очередь, отсутствие объективных критериев эффективности, с одной стороны, позволяет государственным служащим рапортовать об успешном завершении очередного этапа реформ, а с другой – вызывает разочарование у граждан и бизнеса, взаимодействующих с государством. В этой ситуации лица, принимающие решения о преобразованиях государственного аппарата, даже в условиях благоприятной экономической ситуации вынуждены действовать в режиме реагирования на очевидные провалы, примерами которых могут служить «монетизация льгот» или введение ЕГАИС, сигнализирующие о наличии неоптимальности в системе принятия и реализации государственных управленческих решений.

Очевидно, что в условиях кризиса резко возрастают и требования к качеству принимаемых решений, и требования к оптимальности административных процессов по их исполнению. Кроме того, нарастает борьба за распределяемые государством ресурсы, предоставляемые льготы и за контроль над распределением властных полномочий и денежными потоками. Государственные служащие наоборот получают возможность списать на кризис последствия собственных провалов.

В данной главе сначала будет кратко изложен инструментарий анализа реформирования государственного управления, потом с использованием выработанного инструментария будет проведена оценка преобразований в органах исполнительной власти в 2008 г., а также сформирован перечень требований к системе государственного управления в условиях кризиса.

Инструменты реформы государственного аппарата

Процессы реформирования в сфере государственного управления (в совокупности обозначаемые сейчас как «административная реформа») могут рассматриваться как применение некой комбинации базовых инструментов, которые условно можно назвать «технологическими», «институциональными» и «кадровыми».

1. «**Технологический**» инструментарий представляет собой набор управленческих технологий, рационализирующих внутренние процедуры деятельности органов власти, но не затрагивающих уровень и качество политических (стратегических) решений, способ исполнения поручения «сверху» наиболее экономичным образом. Этот инструмент связан прежде всего с переносом устоявшихся управленческих технологий бизнеса, таких как управление кадрами, бизнес-процессами, планированием, внедрение механизмов аутсорсинга, результативных контрактов (для подведомственных учреждений и организаций), в практику государственного управления. Сами технологии заимствуются из «модного ассортимента» современного менеджмента. При этом акцент делается на формализацию процедур и внутренний контроль их исполнения. Таким образом, «технологический» подход влияет на реальную операционную деятельность, существенно уменьшая издержки взаимодействия агентов с государством, но не подвергая серьезному анализу саму необходимость подобного взаимодействия.

Стремление к совершенствованию «технологического» инструментария в России привело к разработке административных регламентов, внедрению формализованных механизмов управления по результатам, планирования, бюджетирования. В странах с развитым государственным управлением данный инструмент использовался, пока не был достигнут некий уровень эффективности, предел которого определялся высокими издержками внутреннего контроля, характерными для данного инструмента, после чего произошел переход к следующему типу инструментов.

Представляется, что для России возможности использования этого инструментария еще довольно значительны. Во-первых, внедрение управленческих новаций «технологического» характера идет медленно. Во-вторых, «технологические» инструменты применяются в основном на уровне отдельных органов исполнительной власти (что предопределено самой сутью этих инструментов), но редко используются на уровне межведомственного взаимодействия, в то время как существенное число процессов (особенно в части «сложных» государственных услуг) в отдельном органе власти – часть более общих межведомственных процедур.

2. «**Институциональный**» инструментарий предполагает создание устойчивых институтов общественного участия в процессах подготовки и принятия государственных управленческих решений, корректировки самих решений и процедур их реализации органами власти, а также формирование принятых и поддержанных обществом механизмов обратной связи. Развитие таких институтов приводит к частичному

замещению внутреннего контроля устойчивыми формами взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества (СРО, НКО, коллегиальные органы и т. д.), становлению процедур вне- и досудебного обжалования. Применение «институциональных» инструментов способствует восприятию государственных чиновников как «наемных менеджеров», усилению влияния организованных групп гражданского общества на любые политические решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

Данное направление, традиционное для стран с развитой системой государственного управления, постепенно вытесняет первый, «технологический» инструментарий. С точки зрения результативности административной реформы как способа повышения качества государственных и бюджетных услуг, снижения издержек взаимодействия с государством и уменьшения бремени регулирования в целом, этот подход, основанный на общественном контроле, несмотря на относительно высокие издержки его внедрения, оптимален в долгосрочной перспективе.

Сегодня в России существуют элементы такого подхода – это требования публичного обсуждения при разработке административных регламентов, создание общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, попытки включения Общественной палаты РФ в процедуры принятия решений органов власти и экспертизу проектов законодательных актов, повышение открытости органов исполнительной власти, участие независимых представителей общества в аттестационных комиссиях при назначениях гражданских служащих и др. В дальнейшем желательно расширение участия представителей организованного гражданского общества во всех процедурах принятия решений (в том числе и на уровне законодательной власти) и контроля за их исполнением.

Вместе с тем серьезные возражения вызывает сам тезис о возможности использования «институционального» инструментария государством. Применение таких инструментов свидетельствует о достижении гражданским обществом определенного уровня развития, но сам процесс слабо контролируется государством. Однако в отличие от формирования гражданского общества как системы устоявшихся взглядов широкого круга граждан, создание механизмов общественного влияния в виде формальных институтов представляется намного более простой задачей, требующей не столько вмешательства и государственной поддержки абстрактных гражданских инициатив, сколько отсутствия государственной опеки создаваемых совещательных, наблюдательных органов, иных форм формального общественного участия. Вклю-

чение в состав ряда правительственных комиссий и их рабочих групп представителей общественных объединений, отраслевых ассоциаций, объединений бизнеса уже позволило учесть реальные интересы негосударственных групп влияния.

Широкое использование «институциональных» инструментов способствует существенному повышению качества принимаемых решений, большей удовлетворенности граждан и организаций их результатами. Так, например, Хартии граждан в Великобритании оказались для них более эффективными с точки зрения получаемых выгод, чем все проводившиеся оптимизации бизнес-процессов.

3. «**Кадровый**» инструментарий является традиционным для административной системы России и заключается в поддержке стабильности системы управления путем назначения руководителей, ориентированных на работу с текущей управленческой командой и имеющих четко поставленные задачи развития (регулирования) находящейся в их ведении сферы. Это означает перераспределение должностей и полномочий между органами власти, включая создание новых без изменения сущности их деятельности в рамках имеющихся функций (полномочий).

Процедуры организации внутренней деятельности органов власти изменяются исключительно в зависимости от инициативы руководителя, различаясь лишь уровнем дисциплины, при этом технологии оптимизации практически не используются. Решение отдельных проблем управления происходит на основе новых кадровых назначений с минимальным перераспределением полномочий между органами, определяемым главным образом аппаратным весом руководителя или оценкой руководством страны степени важности той или иной проблемы. Причем в целом объем полномочий государства не изменяется, но происходит инерционное, не ограниченное обществом расширение полномочий отдельных его органов. Например, традиционная попытка сдерживать рост расходов на сложившемся уровне приводит к возникновению новых форм финансирования (федеральные целевые программы, национальные проекты, иные программные и проектные формы), что, по сути, выступает дополнительным источником средств применительно к текущему функционалу органов власти.

Использование этого инструментария поддерживается корпоративной высшей бюрократией, ориентированной на ротацию как внутри государственного аппарата и государственного сектора экономики, так и в рамках топ-менеджмента частных структур, тесно взаимодействующих с государством.

На протяжении длительного времени изменения в системе организации государственного управления практически полностью сводились к использованию третьего, «кадрового» инструментария при практически полном игнорировании двух остальных. За последние пятнадцать лет изменились состав и типы органов власти, но практически сохранился набор государственных функций, а распределение функций между различными органами власти в нашей стране в течение последних 300 лет представляет собой лишь некие вариации на тему их разделения по отраслям, типам, уровнями власти.

Доминирование в российской практике «кадровых» инструментов приводит к: увеличению числа государственных служащих; регулярной ротации кадров (как на федеральном уровне, так и в связке «государство – государственный бизнес»); незначительным изменениям нагрузки, связанной с соблюдением установленных процедур подготовки и принятия решений (на уровне функций и полномочий федеральных органов); минимальным вложением средств и усилий в повышение качества исполнения государственных функций и оказания государственных услуг.

Из-за недостатка управленческих технологий резко сокращается возможный эффект от расходования средств, в том числе в рамках направлений, имеющих приоритетное финансирование. Существенные расходы не могут обеспечить результаты, адекватные затраченным средствам, во многом в силу отсутствия продуманной системы управления проектами, основанной на оценке конечных результатов, а также управленческих новаций «технологического» характера, позволяющих решать проблемы в комплексе.

Например, доступность жилья, несмотря на значительные объемы выделяемых средств, не увеличивается прежде всего из-за высоких издержек преодоления административных барьеров при решении инфраструктурных проблем; подтверждать права на социальные услуги, по которым происходит увеличение выплат, придется много месяцев и по десяткам адресов. Крупные бюджетные вливания не будут эффективными без расширения существующих каналов доведения средств до потребителей, проведения административной реформы, по крайней мере в рамках ее «технологической» составляющей, позволяющей сократить издержки на достижение социально значимых результатов от расходования бюджетных средств.

Показательно, что страны, служащие примерами лучшей практики государственного управления, изначально всемерно использовали «технологический» подход, затем практически полностью переориен-

тировались на развитие «институтов», создавая и усиливая обратную связь с обществом. Текущий этап административной реформы в России, условным началом которого можно считать одобрение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.⁵⁹ нацелен на «технологический» подход, что, безусловно, является шагом вперед. К сожалению, на практике по-прежнему часто используются «кадровые» решения.

Отметим, что выбор «технологического», а не «институционального» подхода был осознанным с точки зрения издержек, поскольку обеспечивал максимальную просчитанность затрат и понятные, а главное, достаточно быстро получаемые результаты. Действительно, эффект от применения «институциональных» инструментов в краткосрочном периоде не очевиден, а в долгосрочной перспективе на этапе проектирования реформы нельзя было определить даже примерный уровень развития гражданского общества, на которое опираются создаваемые институты. Использование относительно более прозрачных с точки зрения финансирования «технологических» инструментов позволяет частично объяснить рост расходов федерального бюджета на функционирование государственного аппарата.

Государственное управление в 2008 г.

Рассматривая систему государственного управления в России в 2008 году необходимо отметить два существенных момента.

Во-первых, речь идет о смене федерального правительства и изменении структуры органов исполнительной власти. Следует отметить, что в данном случае, как и во всех предыдущих, реформирование системы государственного управления проходило при тотальном доминировании кадровых инструментов. Большинство структурных изменений в органах исполнительной власти (увеличение количества вице-премьеров, переподчинение и создание новых агентств и служб) предпринимались для решения конкретного набора задач конкретным лицом и определялись исходя из масштаба задачи.

Поскольку главным инструментом управления является кадровый, то в переходный период, когда кадровые задачи не были решены, деятельность федеральных органов исполнительной власти была фактически приостановлена.

⁵⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1785-р

В заключение же отметим, что перестройка правительства в середине года с перераспределением полномочий, расстановкой кадров оказалась последней перед тем, как мировой кризис вступил в свою активную фазу в экономике России. Именно эта команда, используя накопленный кадровый потенциал и существующие системы принятия и реализации государственных управленческих решений оказалась командой антикризисных менеджеров.

Второй существенный момент для государственного управления в стране как раз и связан с реализацией антикризисной политики.

Специфика системы государственного управления, базирующейся на кадровых инструментах, состоит в том, что решения принимаются не на основании заранее определенной процедуры и определенных критериев принятия решений, а индивидуально на основании точки зрения лица, которому делегировано право управления в соответствующей отрасли. Иными словами, использование кадрового инструментария предполагает принятие решений в режиме «ручного управления».

Достаточно наглядно в условиях кризиса эта ситуация проявилась при предоставлении инвестиционного налогового кредита (платной отсрочки по погашению налоговой задолженности предприятий). Вместо разработки процедуры принятия соответствующих решений на практике используется метод проведения обсуждений и принятия индивидуальных решений по каждому из 5–7 крупнейших предприятий 5–6 отраслей, выбранных в качестве приоритетных.

Концентрация полномочий по принятию решений на персональном уровне при отсутствии заранее определенных процедур и критериев приводит к тому, что возрастает вероятность использования процедур лоббизма. В условиях кризиса заинтересованность отдельных отраслей легко прослеживается в «Плане действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики», принятом Правительством.

Другим вызовом системе управления, построенной на кадровых инструментах, является отсутствие обратной связи с организациями бизнеса и гражданского общества (за исключением встроенных в неформальные отношения). Как следствие, длительный временной период корректировки реализуемых мер (или начало реализации новых мер), а также ограниченная возможность объективного контроля за реализацией начатых мер. В условиях кризиса слабость обратной связи повышает риски принятия важных решений с опозданием, а также потерю

контроля за эффективностью расходования выделяемых средств. Действительно, действующая система текущего контроля за расходами в состоянии отследить только целевой характер расходования средств, а внедренные исключительно формально инструменты управления и бюджетирования по результатам «не срабатывают» в условиях, когда любое не достижение показателей может быть списано на экономический кризис. При отсутствии действенных институциональных инструментов контроля и ограниченности кадровых возможностей контроля в ситуации, когда рациональное поведение получателей государственной поддержки отличается от их оптимального поведения с точки зрения государства, можно ожидать существенных экономических потерь.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод о том, что основные риски использования системы управления, базирующейся на кадровых инструментах, связаны с наличием пределов управляемости лиц, принимающих решения, и могут реализовываться в условиях кризиса в несвоевременном принятии (или непринятии) необходимых антикризисных мер, необоснованном сокращении списка получателей поддержки, сформированного на основании лоббистских возможностей групп интересов, а также в неэффективном расходовании средств.

Как и предусматривалось ранее⁶⁰ при реализации мобилизационного сценария развития экономики сфера применения технологических и институциональных инструментов сокращается. Однако в условиях кризиса характерная для мобилизации «кадровая» система принятия решений сталкивается с обозначенными выше проблемами. Поскольку продолжительность кризиса и масштабы потерь населения, регионов, бизнеса и государства на данный момент не прогнозируемы потенциально ситуация может привести к исчерпанию имеющихся ресурсов. Если одновременно не будет повышена эффективность принимаемых институциональных мер «на перспективу» потенциал управления на основании «кадровых инструментов» будет исчерпан просто потому, что все государственные должности окажутся одинаково сложными и «расстрельными».

Иными словами, в условиях кризиса необходима принципиально другая, антикризисная система принятия и реализации государственных управленческих решений. Существующая система управления в свою очередь превращается в один из самых серьезных факторов

⁶⁰ См. статью Плаксин С.М., Жулин А.Б. «Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы» ж. Вопросы экономики № 2, 2008 г.

риска для выхода страны из кризиса. В следующем параграфе будет предпринята попытка оценить вероятность модернизации системы государственного управления в условиях кризиса.

Государственное управление в России – кризисный шанс на модернизацию?

Возможность изменения концепции государственного управления напрямую связана со стимулами всех заинтересованных групп интересов. При этом в условиях кризиса происходит принципиальное изменение целевых установок (а значит и стимулов) всех групп экономических агентов – на первый план выходят краткосрочные цели групп интересов. Упрощенно краткосрочные целевые функции можно определить как «сохранение текущего уровня благосостояния», а не максимизация долгосрочных выигрышей, хотя такая формулировка не исключает отказ каждой из групп от улучшения своего положения при возникновении такой возможности.

Соответственно, действующие государственные служащие будут стараться сохранить свои должности, сферы ответственности и источники поступления. Одновременно кризис повышает привлекательность государственной службы для квалифицированных кадров, высвобождаемых из бизнеса. Значит, возможность сохранения позиции на государственной службе сама по себе становится серьезным стимулом для исполнения предписаний. С другой стороны стимулом прихода на государственную службу новых кадров и сохранения позиций у существующих служащих может быть предоставляемая в условиях слабого контроля возможность получения незаконных доходов. Значит, внедрение технологических или институциональных инструментов должно сопровождаться использованием системы компенсаций для государственных служащих.

Основным отличием стратегии «Модернизация» является доминирование «институциональной» составляющей реформирования наряду с применением «технологических» инструментов. Повышение роли институтов гражданского общества в контроле за принятием и реализацией управленческих решений приведет к:

- сокращению полномочий по принятию нерегламентированных решений уполномоченным лицом на его усмотрение;
- возникновению ограничений на принятие решений и улучшение их качества;

- укреплению исполнительской дисциплины за счет развития процедур обжалования и действенного гражданского контроля.

При этом на рядовых государственных служащих (исполнителей) большее влияние будут оказывать «технологические» инструменты, поэтому необходимо использовать такие компенсационные меры как повышение базового уровня оплаты труда, ее привязка к достигнутым результатам (т.н. эффективный контракт с государственным служащим), повышение статуса, расширение социальных гарантий.

Дополнительные усилия потребуются также на уровнях руководителей органов исполнительной власти. Для нейтрализации этой самой серьезной группы противодействия нужно, во-первых, развивать систему компенсаций и, во-вторых, изменить стратегию их внедрения. В существующих условиях последовательное расширение использования «институциональных» инструментов (по сферам применения и объемам полномочий) является наиболее эффективной стратегией и позволит постепенно добиться желаемых результатов. Развитие системы компенсаций может осуществляться также за счет создания комфортных возможностей по уходу с высших должностей государственной службы («золотые парашюты»), например, в бизнес, партийные или исследовательские структуры и т. п.

Важнейшими группами поддержки данного сценария выступают интеллектуальная элита, представители гражданского общества и бизнес-сообщества (за исключением ранее «аффилированных» с государством), чья роль заметно возрастает. Следовательно, успешность его внедрения зависит от развитости гражданского общества и возможностей вовлечения структур последнего в процесс гражданского контроля.

В долгосрочной перспективе реализация модернизационного сценария позволит повысить качество не только исполнения, но и самих принятых управленческих решений. Однако основным препятствием для начала реализации модернизационного сценария реформирования государственного аппарата является его непонятность для лиц, принимающих решения в условиях доминирования «кадровых инструментов» управления. С другой стороны, риск провала применения «кадрового инструмента» при сохранении кризисных явлений и исчерпании государственных ресурсов может инициировать расширение применения «институциональных механизмов» в государственном управлении.

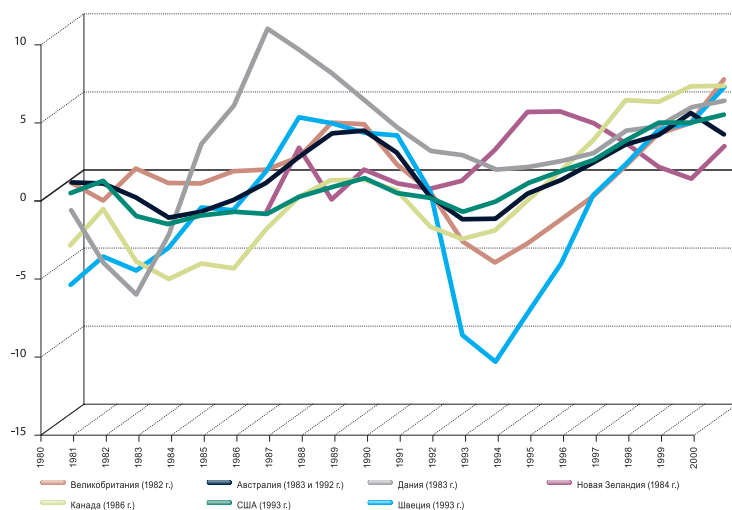
Андрей ШАСТИТКО,
доктор экономических наук,
профессор экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова,
генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»,

Максим ОВЧИННИКОВ,
заместитель начальника Аналитического управления
Федеральной антимонопольной службы

Актуальные проблемы реформирования бюджетного процесса в России

Государственные расходы оказывают существенное влияние как на макро-, так и на микроэкономические характеристики функционирования национального хозяйства. Причем большое значение имеет не только доля государственных расходов в совокупном спросе, но и то, каким образом формируются и реализуются расходные обязательства бюджета.

Рис. 1. Первичный профицит государственного бюджета
(Primary Government Balance), % ВВП



Источник: OECD. В скобках указаны годы начала реформы бюджетного процесса.

В числе наиболее значимых целенаправленных институциональных изменений последних четырех-пяти лет следует выделить формирование системы бюджетирования, ориентированного на результат в общественном секторе экономики как альтернативы сметному бюджетированию, которое применяется для финансирования сети бюджетных организаций и учреждений от достигнутого в предшествующем периоде уровня расходов, а не результата. Действительно, обоснование на какие именно цели должны быть израсходованы бюджетные средства и каким будет результат – что в целом соответствует вопросу, как формулируются (или должны формулироваться) расходные обязательства – отражает суть реформы бюджетного процесса с точки зрения ее конечного результата. Таким образом, глобально реформирование бюджетного процесса ориентировано на повышение общественной отдачи от бюджетных расходов.

Как показывает мировой опыт, реформы государственного аппарата и бюджетного процесса в разных странах проходили достаточно сложно, не давая однозначных результатов и сопровождаясь сопротивлением целевых групп. Успешные попытки трансформации бюджетного процесса наблюдались, как правило, в странах, столкнувшихся с кризисом государственных финансов в году, который предшествовал началу реформы⁶¹. На рисунке 1 представлены данные о дефицитности/профицитности бюджетов некоторых стран, где наиболее успешно реализовывались реформы бюджетного процесса.

В связи с этим возникает важный вопрос применительно к реформе бюджетного процесса в России: является ли состояние внешних и внутренних факторов достаточным стимулом для лиц, принимающих стратегические решения, к проведению эффективных реформ (в том числе и реформ бюджетного процесса)? Финансовый кризис и драматическое снижение нефтяных цен внесут коррективы в состояние государствен-

⁶¹ Среди оснований волны реформ бюджетного процесса в 1970–1980-е годы в разных странах выделяют:

- экономический кризис и кризис государственных финансов (см.: Lindström E. Regulating Public Spending – Some Swedish Experiences / At the brainstorming session on “Public Spending” // Cour des Comptes. Paris, 2007);
- смена политического руководства (см.: Mascarenhas R. C. Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform in the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand // Public Administration Review. 1993. Vol. 53, No 4. P. 319; Rose A. Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries // Working Paper 209. 2003. P. 19; Larbi G. The New Public Management Approach and Crisis States // New York: UN Research Institute for Social Development Discussion paper 112. 1999);
- общественное недовольство и недоверие по отношению к деятельности государства;
- развитие информационных технологий и их внедрение в государственных учреждениях, что определило, с одной стороны, новые возможности оценки результативности деятельности исполнителя, а с другой – снижение издержек обмена информацией как внутри государства, так и между обществом и государством.

ных финансов. Однако, даже в том случае если неблагоприятная ситуация будет продолжаться длительный период времени реакция на данные внешние факторы (которая выражается в переходе к более рациональному и эффективному бюджетированию) может последовать с существенным временным лагом в силу инерционности государственного аппарата и борьбы интересов различных влиятельных групп за бюджет. Между тем зависимость состояния бюджета от мировой конъюнктуры на нескольких мировых рынках сырья ставит новые вопросы о повышении адаптационных возможностей, увеличении запаса прочности бюджетной системы в дополнение к резервам, накопленным в период высокой конъюнктуры. Данный вопрос особенно важен ввиду того, что масштабы и продолжительность кризиса довольно сложно оценить.

Методология реформирования бюджетного процесса

В странах, добившихся существенного прогресса в области реформирования бюджетного процесса, большое внимание уделялось сопряженности реформ государственного аппарата⁶², требующей создания и поддержания специализированных механизмов отбора дискретных структурных альтернатив (ДСА)⁶³. Внедрение методов бюджетного планирования и распределения бюджетных средств на основе результативности их применения целесообразно рассматривать в контексте направления, получившего название «новый государственный менеджмент».

Философия «нового государственного менеджмента» проповедует рациональное управление, акцент на четкие цели⁶⁴, использование внешней и внутренней систем оценок результативности с установлением ответственности за достигаемые результаты. Соответствующие

⁶² Так, до перехода к созданию контрактных отношений в государственном секторе Новой Зеландии были осуществлены институциональные (изменение правил, регулирующих трудовую деятельность государственных служащих) и организационные трансформации. К последним относилась реструктуризация департаментов с параллельным разграничением политических функций и функций по непосредственному предоставлению услуг. Например, Организация национальной безопасности была разбита на две отдельные структуры: Министерство обороны, в ведение которого входили законотворческие вопросы; Силы по обеспечению безопасности, непосредственно предоставляющие специализированные услуги (Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms // The World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13, No 1. P. 125.).

⁶³ ДСА в контексте бюджетного процесса – это совокупности планируемых (проектируемых) действий, обладающие двумя основными характеристиками: во-первых, эти действия согласованы между собой и с доступными ресурсами (материально-вещественными, людскими, финансовыми, властными, организационными и т. п.); во-вторых, осуществленные в установленном порядке, они дают возможность реализовать некоторую общественно-значимую цель (см.: Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. Реформы государственного регулирования и бюджетного процесса: формы и способы взаимодействия // VIII Международная научная конференция «Модернизация экономики и общественное развитие». Москва, 3–5 апр. 2007 г.).

⁶⁴ О подходе к формулировке целей см.: Тамбовцева В. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики 2008. № 3.

управленческие технологии включают: структурную реорганизацию; реорганизацию бюджетного процесса; определение центров ответственности; соглашения о результативности, объемлющие цели департаментов и/или их менеджеров; контрактацию выбранных услуг и функций (предоставление на контрактной основе); поощрение конкуренции⁶⁵.

В литературе, посвященной бюджетированию⁶⁶, ориентированному на результат (БОР), много внимания уделяется проблемам внедрения систем, оценивающих деятельность исполнителей, а также связи релевантной информации с принимаемыми стратегическими решениями относительно выбора приоритетного направления распределения бюджетных средств. Условия работоспособности БОР целесообразно сформулировать в контексте создания специализированных механизмов, обеспечивающих выработку и соблюдение формальных правил бюджетного процесса. Чтобы получить четкое представление о существенных характеристиках этих правил и механизмов, необходимо рабочее определение БОР⁶⁷.

⁶⁵ Guthrie J. Australian Public Enterprises: Analysis of Changing Accounting, Auditing and Accountability Regimes // Financial Accountability and Management. 1993. Vol. 9, No 2. P. 101–114; Hoque Z., Moll J. Public Sector Reform – Implications for Accounting, Accountability and Performance of Stated-owned Entities – An Australian Perspective // International Journal of Public Sector Management. 2001. Vol. 14, No 4. P. 304–326.

⁶⁶ Под бюджетированием понимается формализованный процесс формирования и расходования государственных ресурсов (см.: Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting // OECD Journal on Budgeting. 2003. Vol. 3, No 3. P. 8).

⁶⁷ В публикациях, посвященных рассмотрению структурных альтернатив бюджетирования, а также в нормативных актах, регламентирующих бюджетный процесс в некоторых странах, можно встретить следующие определения БОР:

- подход к распределению бюджетных средств, в рамках которого осуществляется попытка связать измеряемые результаты деятельности с политическими решениями. Данный метод акцентирует внимание на подотчетности департаментов за достигаемые результаты, на приоритетном распределении ресурсов в зависимости от способности программ реализовать соответствующие цели, а также обеспечивает сопоставимыми данными относительно созданной стоимости на единицу затрат по различным направлениям расходов (Budget Reform: Putting Performance First // Report No 135. 1995, Oct. 11);
- бюджет, увязывающий ассигнования с ожидаемыми результатами их использования (см.: Posner P. L. Performance Budgeting State Experiences and Implications for the Federal Government // GAO/AFMD 93-41. 1993; Byrnes G. J. The Use of Performance Measurement Tools and Techniques by State Agencies // Public Administration Department, University of Illinois at Springfield / To be presented at the 2001 Annual Meeting Association for Budgeting & Financial Management. 2002);
- бюджетная система, определяющая результаты исполнителей (outcomes) и обеспечивающая объемлющей информацией о текущих и предполагаемых изменениях ресурсов и результатов (см.: The Minnesota Legislature, 1993. Ch. 192, Sec. 54).
- форма бюджетирования, устанавливающая связь ассигнованных расходов с измеряемыми результатами (см.: OECD. Public Sector Modernization: Governing for Performance // GOV/PUMA. 2003. P. 7.)

Отметим, что указанные определения не являются всеобъемлющими с точки зрения акцентов на основные отличительные характеристики БОР. Так, в первом и наиболее полном определении отсутствует критерий адаптационной эффективности системы. Строго говоря, данные определения отражают скорее ориентацию на некоторые концепции внедрения БОР в конкретном месте и в конкретное время. Более того, они акцентируют внимание не столько на результатах, сколько на показателях деятельности. Но механическая связь между показателями и уровнем ассигнованных ресурсов, как правило, неприемлема (помимо показателей существует и другая релевантная информация, которую необходимо принимать во внимание (: Robinson B. Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature // IMF Working Paper 05/210. 2005. P. 10).

Применяя инструментарий новой институциональной экономики, можно рассматривать БОР как институт, включающий правила, устанавливающие связь между финансированием, эффективностью и результативностью исполнителей; механизмы принуждения к исполнению правил, соответствующих БОР; механизмы эволюционного развития БОР (обратной связи и реализации вновь доступной информации в рамках усовершенствования бюджетного процесса, достижения стратегических целей и решения тактических задач). Первые две составляющие являются «классическим ядром» с точки зрения определения института в новой институциональной экономике, в то время как третья указывает на неотъемлемую характеристику БОР как системы динамичной и постоянно развивающейся.

Таким образом, в качестве рабочего определения мы принимаем формулировку, которая содержит все указанные компоненты: БОР – это система бюджетных отношений, правила которой ориентируют исполнителей на достижение результатов (output, outcomes), обеспечивают их своевременную и достоверную подотчетность обществу, содействуют выявлению наилучших способов достижения результатов и методов совершенствования системы бюджетных отношений, причем данные правила поддерживаются специализированными механизмами принуждения и адаптации к изменяющимся обстоятельствам. Правила организации бюджетного процесса должны включать шаблоны действий, а также их последовательность не только в рамках штатных ситуаций, но и в случае необходимости адаптировать процедуры бюджетного планирования к изменяющимся обстоятельствам или выявленным брешам в соответствующей нормативной базе.

Общее условие обеспечения эффективности внедрения БОР и устойчивости результатов реформирования бюджетного процесса⁶⁸ связано с **пересмотром роли государства в экономике**. БОР сопряжено с решением таких вопросов, как совершенствование государственного управления (включая реформу государственной службы) и реформа регулирования экономики (в том числе вычленение регулируемых секторов, определение режимов регулирования, перспектив их смягчения/ужесточения, а в более общем плане – создание условий для функционирования механизма отбора структурных альтернатив, среди которых **регуляторные альтернативы**, то есть

альтернативы с активным участием государства⁶⁹, составляют лишь некоторое подмножество).

Реформа бюджетного процесса предполагает ряд значительных изменений в формировании и исполнении бюджетных обязательств органами исполнительной власти. Некоторые из них при определенных условиях сами по себе ассоциируются с рисками снижения качества функционирования государства. Вопрос проработки решений в рамках таких изменений сопряжен с минимизацией данных рисков. В частности, реформа предполагает:

1. **Повышение самостоятельности** субъектов бюджетного планирования в рамках исполнения утвержденных бюджетов по сравнению со сметным бюджетированием, которое предполагает жесткий текущий контроль также и за структурой расходов, направляемых на решение той или иной задачи⁷⁰. Необходимость в повышении самостоятельности СБП возникает, во-первых, в силу переноса на него ответственности за результат (непосредственный или социально-значимый в случае, если согласованные действия нескольких СБП достаточны для того, чтобы обеспечить его достижение без значительных «помех» со стороны других групп действующих лиц) и необходимостью наделения соответствующего СБП автономностью в выборе законных путей достижения целей, во-вторых, в силу кардинальных изменений характера использования информации при обеспечении высокого уровня адапционных возможностей системы. Последнее предусматривает обеспечение адекватных стимулов создания, передачи и обработки информации, сокращения временного лага с момента её получения и предоставления руководству СБП, а также применения вновь доступной информации в корректировке деятельности или структуры расходов. Очевидно, что для сокращения временного лага с момента получения информации и корректировки действий СБП его руководство должно иметь возможность в рамках допустимых пределов корректировать структуру расходов ведомства без

⁶⁸ То есть применение БОР с полезными в долгосрочном перспективе для участников экономических обменов последствиями, выражающимися, например, в создании условий для устойчивого экономического развития, повышения качества жизни населения.

⁶⁹ Термин «активное участие государства» означает: а) государство является единственным субъектом, предоставляющим соответствующий товар (услугу); б) государство в лице регулирующих органов определяет **ex ante** существенные условия контрактов между участниками экономического обмена (как в случае с публичным договором); в) государство применяет судебные или квазисудебные процедуры для поддержания контрактных отношений, включая обеспечение «достройки» **ex ante** неполных контрактов до полных **ex post**.

⁷⁰ Вместе с тем сметное бюджетирование вполне может допускать установление ограничений по укрупненным статьям расходов, что, в общем-то, не является специфической чертой БОР по определению в отличие от ориентированности бюджетных расходов на общественно значимые цели.

акцепта со стороны вышестоящих контролирующих органов. В противном случае стимулы поиска информации и создания внутриведомственной инфраструктуры незначительны, а система реагирует только на сильные шоки.

Важным в данном случае являются риски, связанные с ростом самостоятельности СБП в определении структуры расходов в контексте программно-целевой структуры, которые сопряжены с возможностями возникновения масштабных отрицательных внешних эффектов или, по крайней мере, с отсутствием положительного результата деятельности СБП. На начальной стадии реформы бюджетного процесса, как правило, внимание реформатора сосредоточено на системе внешнего контроля результативности СБП (например, контроля правительства над деятельностью СБП), в то время как при переходе к более высокому уровню самостоятельности СБП ещё не сформировались системы и практика внутреннего контроля, позволяющие руководству отслеживать процесс решения задач и достижения целей. Системы внутреннего контроля необходимы для своевременного выявления и устранения узких мест в формировании программно-целевой структуры СБП, корректировки конкретных мероприятий, а их разработка и внедрение требует специфического знания и тонкого решения проблемы блокировки.

2. Создание **специализированных механизмов и процедур разрешения** как **межведомственных**, так и **внутриведомственных конфликтов**, а также механизмов формирования обратной связи в целях совершенствования системы в целом.

3. Более высокие требования к **достоверности обязательств**²² со стороны субъектов, обеспечивающих действенность как механизма принуждения и стимулирования, так и механизма разрешения спорных вопросов, заполнения брешей в регламентации на разных стадиях бюджетного процесса. Нужно сказать, что на начальных стадиях формирование достоверных обязательств имеет существенное значение в рамках принятия решений индивидов относительно осуществления специфических инвестиций в человеческий капитал, а также их стимулов.

4. Более высокие требования к **информационной инфраструктуре**, позволяющей однозначно трактовать результативность субъектов бюджетного планирования, что необходимо для принятия управленческих решений в рамках стимулирования руководства СБП.

5. **Ужесточение ответственности** субъектов бюджетного планирования ex post. В условиях ограниченной рациональности и оппортунистического поведения агентов, ужесточение ответственности необходимо не только за достижение поставленных результатов, выраженных в показателях результативности (преимущественно непосредственных результатов), но и за качество внедряемых систем управления, внутреннего контроля результативности и планирования.

В контексте указанных изменений БОР может рассматриваться как более эффективная альтернатива сметному бюджетированию (СБ) только в том случае, если удастся минимизировать риски значительного роста трансакционных издержек ввиду наличия сильных стимулов к стратегическому манипулированию информацией участниками бюджетного процесса, риски снижения результативности государственного аппарата и возникновения значительных отрицательных внешних эффектов²³. Именно поэтому ключевую роль играет создание специальных поддерживающих механизмов, позволяющих снять (или существенно снизить) риски возникновения серьезных провалов и сбоев в организации бюджетного процесса. К их числу относятся:

- механизмы отбора эффективных ДСА;
- механизмы контроля (принуждения) и стимулирования;
- механизмы разрешения споров и адаптации ex post (предусматривающие в том числе интернализацию внешних эффектов);
- механизмы обратной связи.

²² Достоверность обязательств – один из ключевых моментов обеспечения устойчивости контрактных отношений с их аnte значительными рисками как минимум для одной из сторон. Более подробно см. [Шаститко, 2006, 2008]

²³ Вопрос о структурных альтернативах организации бюджетного процесса подробно рассмотрен в: Тамбовцев В. Л., Шаститко А. Е. Работоспособность бюджетирования, ориентированного на результат // Экономическая политика. 2006. № 3; Шаститко А. Е. Реформа бюджетного процесса: проблема обеспечения устойчивости и результативности. М.: Теис, 2007. С. 15–27.

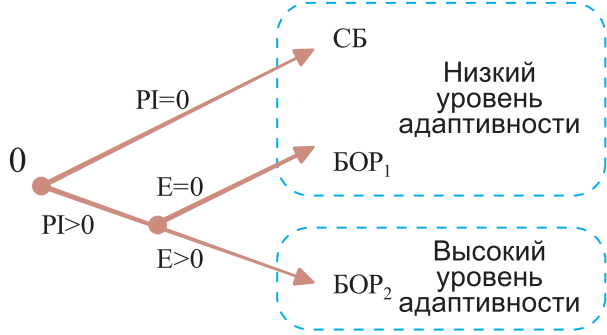
Таблица 1. Условия работоспособности структурных альтернатив при организации бюджетного процесса

Механизмы	Сметное бюджетирование (СБ)	БОР
Механизмы отбора дискретных структурных альтернатив	Данные механизмы не являются объектом внимания, так как контролируется не результат, а смета. Могут использоваться факультативно	Существенная роль с точки зрения реализации реформы бюджетного процесса, поскольку посредством данного механизма обеспечиваются: сопряженность институциональных и организационных изменений, формирование необходимых механизмов работоспособности БОР, определения способов достижения социально-значимых результатов
Механизмы контроля (принуждения) и стимулирования	Контроль сметы, стимулирование целевого использования средств. При этом институты, соответствующие СБ, а также системы контроля характеризуются высоким уровнем детализации в плане выбора исполнителем способов достижения целей, что снижает адаптационную эффективность системы государственного управления	Рост автономности исполнителя с точки зрения определения структуры расходов, способов достижения целей. Высокие требования к качеству систем показателей (включая процедуру установления целевых значений), позволяющих эффективно отслеживать результат и принимать управленческие решения
Механизмы разрешения споров и адаптации ex post (предусматривающие в том числе интернализацию внешних эффектов)	Могут воспроизводиться факультативно, вне системного подхода в случае возникновения существенных сбоев	Особое значение при взаимодействии с вышестоящим органом в рамках формирования целей для конкретного субъекта бюджетного планирования (СБП), при применении санкций, решении межведомственных задач, интернализации внешних эффектов
Механизмы обратной связи	Внешние механизмы не являются объектом внимания, внутренние – используются вне создания процедур, смягчающих «эффект храповика»	Высокая значимость как при контроле результата, так и при совершенствовании механизмов управления, контроля и бюджетного планирования

Совокупность указанных механизмов представляет собой необходимое условие работоспособности БОР, а их отсутствие, по сути, означает имитацию реформы бюджетного процесса. Строго говоря, поддержание БОР может осуществляться в двух формах: с использованием механизмов, характерных для СБ (БОР1), или совокупности специализированных механизмов (БОР2), позволяющих нивелировать риски сбоев в функционировании БОР (см. табл. 1)²³. Попытка совершенствования соответствующих областей вне системного подхода обречена на провал с вероятным снижением качества функционирования государства.

В целях большей наглядности мы будем использовать подход, предложенный Оливером Уильямсоном [Уильямсон, 1996] для сравнительного анализа механизмов управления транзакциями.

Рис. 2. Структурные альтернативы организации бюджетного процесса



На рисунке представлено три варианта организации бюджетирования: сметное (ресурсное) бюджетирование, имитация ориентированного на результат бюджетирования и собственно бюджетирование, ориентированное на результат, в рамках которого возможен высокий уровень адаптивности, то есть достижение одной из ключевых целей реформы бюджетного процесса.

²³ Отметим, что вариантов структурных альтернатив, в которых с разной степенью последовательности и полноты реализуются основополагающие принципы, значительно больше (см.: Шаститко А. Е. Указ. соч.)

Траектория реформирования бюджетных отношений как на федеральном, так и на внутриведомственном уровнях зависит от совокупности (по отношению к индивиду/группе индивидов) факторов. Для лиц, принимающих стратегические решения на самом высоком уровне, такими факторами являются политическая конкуренция и состояние государственных финансов. На межведомственном и внутриведомственном уровнях значимыми факторами служат: частота трансакций; специфичность активов; неопределенность. Далее с использованием инструментария экономической теории трансакционных издержек, элементы которого были разработаны О. Уильямсоном²⁴, будут рассмотрены вопросы обеспечения эффективности и устойчивости результатов реформирования бюджетного процесса.

Частота трансакций

Частота трансакций исследуется с учетом условий окупаемости²⁵ специализированных механизмов, обеспечивающих работоспособность системы бюджетирования. При случайных или единичных трансакциях подобные механизмы не окупаются с точки зрения соотношения выгод (выражающихся, например, в снижении трансакционных издержек) и издержек их функционирования. В зависимости от уровня иерархии частота трансакций по-разному воздействует на выбор поддерживающих механизмов. Применительно к процессу подготовки и согласования бюджета ее целесообразно рассматривать в контексте воспроизводимости во времени соответствующей модели бюджетных отношений. Более того, на уровне системы бюджетных отношений в целом возможна значительная экономия на масштабе при осуществлении инвестиций в создание и поддержание специализированных механизмов. В случае непосредственного предоставления государственных услуг значение имеют воспроизводимость во времени и объем их предоставления.

Особый интерес с точки зрения издержек реализации внутриведомственных и межведомственных соглашений представляет влияние частоты трансакций, реализуемых между государственными служащими. Чем она выше, тем выше степень персонифицированности обмена, ниже издержки контроля и адаптации «локальных» соглашений. Вместе с тем высокая степень персонифицированности способна породить такую форму оппортунистического поведения, как оказание влияния на поручителя (включая

сопутствующие «издержки влияния»)²⁶. Последние в свою очередь являются непроизводительными издержками, тем самым отрицательно влияют на уровень эффективности функционирования государственного аппарата. Таким образом, эффективность той или иной формы управления трансакциями будет зависеть и от того, насколько удастся избежать проявления указанного оппортунистического поведения.

Специфичность активов

В рамках реформы бюджетных отношений под инвестициями в специфические активы мы понимаем затраты на внедрение новых, характерных для БОР технологий бюджетного процесса, а также институтов, которые посредством формирования стимулов для его участников воздействуют на эффективность использования соответствующих технологий. В первую очередь речь идет об инвестировании в технологии, опосредующие процесс принятия и согласования решений, разрешения конфликтных ситуаций, воспроизводства и использования релевантной информации, а также о затратах на разработку и изменение организационного дизайна. Подобные инвестиции проявляются в виде как непосредственных материальных и физических затрат на внедрение соответствующих технологий и институтов, так и расходов на формирование специфического знания. При этом репутацию лиц, принимающих стратегические решения, можно тоже рассматривать как элемент инвестиций в новации бюджетного процесса, что усугубляет проблемы неопределенности и оппортунистического поведения. Ключевое значение здесь имеют механизмы, создающие гарантии окупаемости таких инвестиций.

Неопределенность

Рост неопределенности может приводить либо к выбору стандартной технологии (соответствующей СБ), либо к имитации процедур принятия решений, механизмов управления и контроля в рамках БОР. В условиях реформы бюджетных отношений отказ от инвестиций в специфические институты и технологии или их имитация автоматически приведут к невозможности использования процедур отбора и внедрения эффективных ДСА. Вот почему с точки зрения адаптации поведения адресатов к институциональным изменениям в рамках бюджетной системы особое внимание следует уделять тому, что О. Уильямсон называет «поведенческой неопределенностью»²⁷.

²⁴ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. СПб.: Лениздат, 1996.

²⁵ Конечно, здесь не идет речь об окупаемости инвестиций в привычном понимании, поскольку результат не может быть выражен в компактной форме, которая присуща предприятию, – прибыль.

²⁶ Milgrom P. Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organizational Design // Journal of Political Economy. 1988. Vol. 96. P. 46–60.

²⁷ Уильямсон О. Указ. соч. С. 113.

Внедрение новых ограничений при переходе от СБ к БОР, как правило, входит в конфликт с устоявшейся моделью поведения государственных служащих. Принимая предпосылку об оппортунистическом поведении индивидов, мы тем не менее не можем предсказать их действия [ex post](#), так как не в состоянии выявить их ante все возможные варианты развития ситуации (хорошо известная ситуация структурной неопределенности⁸⁸). Более того, у индивидов есть достаточно сильные стимулы скрывать или искажать релевантную информацию в своих интересах, что повышает уровень неопределенности для контрагента. В этих условиях ключевой является проблема слабого доверия к информации, поступающей «снизу», что ограничивает ее использование в процессе принятия стратегических решений, ответственность за которые несут избираемые политики или центральные агентства⁸⁹.

Изменение формальных правил само по себе может стать причиной неопределенности. В результате упразднения четких и жестких ограничений во взаимодействии агентов ликвидируются некоторые фокальные точки (focal points), позволяющие им прибегать к наиболее эффективной стратегии, что, в свою очередь, затрудняет кооперацию среди государственных служащих. Здесь необходим баланс между детализацией норм, регулирующих поведение государственных служащих, и инициативностью последних в поиске возможностей улучшения и развития системы бюджетных отношений. Высокий уровень детализации, с одной стороны, снижает издержки поиска информации и принятия решений в рамках осуществления своих функций государственными служащими, а с другой – ограничивает возможности маневра⁹⁰.

Важное значение для госслужащих имеет неопределенность, связанная с изменением политического курса. Так, смена лиц, принимающих стратегические решения, может означать и смену навязываемой сверху модели поведения и требований к человеческому капиталу чиновников, что оказывает воздействие на стратегию их поведения. Например, опрос, проведенный в ходе попыток внедрения БОР в США (Миннесота, 1993 г.), показал, что служащие агентств воспринимали его

как временное явление, не способное пережить действующую администрацию, что, в свою очередь, отрицательно сказалось на соответствующих усилиях чиновников и агентств в целом⁹¹.

Вот почему в отсутствие достоверных обязательств со стороны инициаторов реформы бюджетного процесса относительно дальнейшего воспроизводства БОР непосредственные его участники не будут иметь достаточных стимулов к осуществлению специфических инвестиций в человеческий капитал – важное условие обеспечения высокого уровня внедряемых внутриведомственных механизмов контроля, планирования и управления. Кроме того, дисфункциональность информационных потоков (в первую очередь индикаторов результативности) в системе бюджетного планирования может привести к существенному искажению стимулов и использованию информации в частных интересах работников СБП⁹². Отметим, что здесь проявляется довольно сильный эффект дополняемости: обладание сотрудниками одного ведомства необходимой квалификацией по организации бюджетного процесса не гарантирует работоспособности технологии, соответствующей БОР. Более того, отсутствие такого рода дополняемости порождает риск негативных побочных эффектов в части стимулов тех работников, которые владеют данной технологией.

Основными критериями выбора между БОР₁ и БОР₂ становятся не только экономическая и адаптационная эффективность, но и мотивация адресатов изменения к производству релевантной информации, способствующей усовершенствованию контрактных и производственных отношений. Для группы лиц, принимающих решения относительно целесообразности осуществления инвестиций в специфический человеческий капитал, создание и поддержание специализированных механизмов управления и контроля, значимый параметр – риск, связанный с политической и административной ответственностью. Относительные преимущества и недостатки БОР₁ и БОР₂ определяются качеством системы оценки (внутренней и внешней по отношению к СБП) результативности органов власти, степенью их подотчетности обществу, уровнем политической конкуренции, характеристиками механизма принуждения к исполнению формальных правил. При этом чем выше уровень неопределенности и риска, тем вероятнее выбор БОР₁.

⁸⁸ См., например: Шаститко А. Е. Экономическая теория организаций. М.: Инфра-М, 2007. Здесь структурная неопределенность представлена через призму неполноты контрактов.

⁸⁹ Schick A. Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries // Public Administration Review. 1990. Vol. 50, No 1. P. 27.

⁹⁰ Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 34.

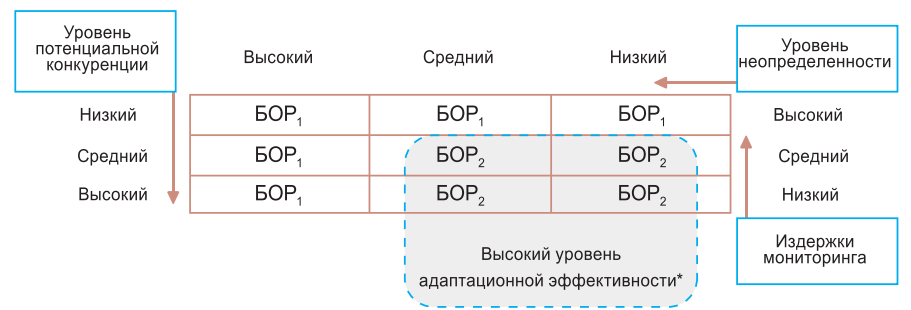
⁹¹ Performance Budgeting // Office of the Legislative Auditor, State of Minnesota // Executive Summary. 1994. P.11.

⁹² Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government. // IMF Working Paper, 2005. P. 15.

Проблема создания сильных стимулов в контексте межведомственных отношений усложняется недостаточными возможностями переключения на альтернативного исполнителя (а также смены руководства), что не позволяет формировать достоверную угрозу смены контрагента. Это ограничивает доступные механизмы защиты соглашений (поскольку речь далеко не всегда идет о контрактах, имеющих юридическую силу), а значит, влияет на характеристики выбора. Тогда чем выше уровень потенциальной конкуренции, ниже издержки переключения на альтернативного контрагента, уровень неопределенности и издержки мониторинга, тем выше стимулы к осуществлению специализированных инвестиций в создание механизмов управления, соответствующих БОР.

Исходя из вышесказанного, выбор между БОР₁ и БОР₂ можно схематично изобразить следующим образом:

Рис. 3. Выбор между дискретными структурными альтернативами БОР₁ и БОР₂



*В данном случае под адаптационной эффективностью системы имеется в виду ее способность реагировать на изменения внешних факторов, степень эффективности использования информации, а не адаптация соглашений. При этом уровень данного параметра определяется выбором между БОР₁ и БОР₂.

Механизмы отбора эффективных дискретных структурных альтернатив в бюджетном процессе

Отбор дискретных структурных альтернатив, как в ходе реформы бюджетных отношений, так и при непосредственной реализации функций СБП имеет ключевое значение с точки зрения эффективности госаппарата.

Любые целенаправленные институциональные изменения (как и реформа бюджетного процесса) опираются на замысел «реформатора». Успешность такого изменения с точки зрения соответствия замысла и достигаемых результатов зависит от полноты институционального проектирования, которую можно выразить в совокупности принципов, сформулированных в ряде работ⁸³. Реализация соответствующих принципов позволяет существенно снизить риски возникновения существенных сбоев в функционировании государства как производителя общественных благ.

Рассмотрим принципы институционального проектирования в контексте формирования основополагающих институтов БОР.

Принцип этапной полноты проекта. Выполнение последовательности действий в процессе принятия решений выходит за рамки централизованного, «унифицированного» подхода, так как предполагает определение проблемной ситуации в конкретном месте и в конкретное время. Это позволяет минимизировать вероятность возникновения и масштабирования ошибок при существенных изменениях системы, а также определить ту совокупность изменений, которые необходимы для успешной реализации реформы, что обеспечивает высокий уровень сопряженности бюджетной реформы, реформы государственной службы и реформы регулирования⁸⁴.

Принцип компонентной полноты проекта. В контексте реформы бюджетного процесса, изменения параметров информационной инфраструктуры, характеристик межведомственных взаимодействий и контроля результативности деятельности СБП необходимы субъекты, реализующие функции контроля, управления и рационарования в рамках выбора и реализации той или иной ДСА. Поэтому важно определить объект воздействия или преобразования, средства воздействия на объект, субъект деятельности, знания субъекта о том, как и с помощью каких средств изменять объект, цели, мотивы и стимулы действий субъекта.

Принцип достаточного разнообразия стимулов. Данный принцип, по сути, отражает отличия БОР от сметного бюджетирования. Дело в том, что мотивы адресатов могут не совпадать по своим характеристикам, поэтому стимулирующие механизмы, нацеленные на изменение их поведения, могут обладать неодинаковой силой воздействия в зависи-

⁸³ Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3; Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений.
⁸⁴ Постановку данной проблемы см. в. Шаститко А. Е. Реформа бюджетного процесса: проблема обеспечения устойчивости и результативности. С.37–47.

мости от точки приложения. Сметное бюджетирование предполагает максимальную индивидуализацию условий действий СБП при сравнительно низких транзакционных издержках, так как обмен здесь достаточно прост. БОР, в свою очередь, предполагает значительное усложнение обмена, что не позволяет зафиксировать на том же уровне транзакционные издержки при усложнении структуры функционирующего института (что необходимо для сохранения уровня индивидуализации). Поэтому при переходе к БОР наиболее эффективно использование своего рода меню контрактов при определении некоторой области значений показателей, выражающих степень достижения целей и задач.

Принцип соучастия. Создание условий для воспроизводства релевантной информации адресатами институционального изменения позволяет учесть максимальное множество существенных факторов, определяющих успех изменения, а также интересы адресатов, выявить возможности блокировки изменения, способы преодоления вето, возможности которого зависят от переговорной силы групп интересов. Кроме того, необходимо учитывать мнение адресатов регулирования и услуг государства в рамках формирования правил хозяйственной деятельности, регламентов и стандартов исполнения государственными органами функций или предоставления услуг.

Принцип максимальной защищенности от девиантного поведения. Внедрение правил контроля, планирования и управления, соответствующих БОР, может противоречить интересам адресатов данных правил, что приводит к их оппортунистическому поведению, выражающемуся в имитации соблюдения или несоблюдении предписаний. Кроме того, возникают стимулы к оказанию влияния на вышестоящие (контролирующие) органы с целью создания благоприятного режима функционирования. Вот почему проектирование основополагающих институтов в рамках сопряженных реформ государства должно предусматривать внедрение процедур и механизмов, позволяющих ограничить возможности девиантного поведения адресатов реформы, в том числе посредством достоверных угроз применения санкций за нарушение процедур БОР, а также достоверных обязательств содействия в адаптации к непредвиденным ситуациям, которые возникают в условиях неполноты правил, регламентирующих деятельность участников бюджетного процесса⁸⁵.

⁸⁵ В данном пункте, кстати, можно обнаружить одну из реальных трудностей реформирования бюджетного процесса даже при наличии механизмов принуждения и адаптации – это критерии разграничения на операциональном уровне применения двух механизмов.

Принцип типологичности. В ходе институционального проектирования требуется учет особенностей отдельных разновидностей институтов. В данном случае мы выделяем лишь межведомственный и внутриведомственный аспекты. В российской практике практически все внимание сосредоточено на формировании институтов и соответствующего методического обеспечения на уровне вертикальных межведомственных отношений (контролер-контролирующий), в то время как горизонтальные (симметричные в правовом отношении) транзакции остаются слабо урегулированными. Внутриведомственный контекст практически не изучается, что можно объяснить отсутствием стимулов к раскрытию информации, касающейся внутриведомственных процедур планирования, контроля и обеспечения результата. В условиях низкого уровня специфических знаний и отсутствия методического обеспечения внедрения внутриведомственных институтов тормозится процесс перехода к БОР. Следовательно, создание адекватных стимулов для руководства СБП является лишь необходимым, но не достаточным условием реализации преимуществ бюджетирования, ориентированного на результат.

Механизмы принуждения и адаптации

Для обеспечения социально-экономической эффективности использования бюджетных ресурсов принципиальное значение имеют настройка системы санкций и стимулирования, а также формирование такого механизма их применения, который позволял бы минимизировать вероятность появления ошибок первого и второго рода.

Санкции – инструмент создания издержек для действующих лиц в целях недопущения действий (бездействий), нарушающих установленные правила. Вопрос о применении санкций с точки зрения коррекции поведения участников бюджетного процесса характеризуется двумя аспектами: пресекательным и сдерживающим (предупредительным), причем важно соотношение между ними, поскольку чем значительнее негативные последствия нарушения установленных правил, тем больше отдача от реализации сдерживающей функции механизма принуждения.

Настройка системы санкций – это определение набора видов наказаний за нарушение правил, установление их размеров (степени жесткости) в соответствии с принципом адекватности. Теоретически размер санкции должен быть таким, чтобы не допустить нарушения правила действующим лицом, что вовсе необязательно должно корреспондировать с размерами того ущерба, который нанесен действиями (бездействием) данного лица (зачастую это физически невозможно). Вместе с тем, поскольку речь идет о формальных правилах и соответственно

формальных санкциях, выбор последних ограничивается правилами более высокого юридического ранга: для России – федеральными законами, регламентирующими гражданскую государственную службу.

Поскольку функционирование любого механизма принуждения связано с действиями людей, оно неизбежно сопряжено с ошибками как следствием ограниченной рациональности. К **ошибкам первого рода** мы будем относить неприменение установленных санкций в том случае, если нарушение правила имело место, а также применение более мягких санкций за нарушение, которое предполагает более жесткое наказание. **Ошибки второго рода** предполагают применение санкций там, где для этого нет достаточных оснований или применение избыточно жесткого наказания. Ошибка второго рода может быть связана с возникновением отрицательных внешних эффектов⁸⁶.

Основной методологической предпосылкой представленного здесь анализа является предположение о том, что **санкции имеют значение** с точки зрения достижения того или иного результата **тогда и только тогда**, когда они затрагивают отдельного человека, то есть **входят в расчет (оценку) индивидуальных выгод и издержек в процессе принятия индивидуальных решений**⁸⁷.

Процедуры бюджетного планирования должны быть сконструированы так, чтобы обнаружение факта их нарушения было достаточно простым и адекватным. Иными словами, признаки нарушения должны отражать наличие самого его факта. Но установление факта нарушения не решает проблемы настройки стимулов, если будут неправильно определены нарушители и некорректно оценена степень их вины. Отдельный вопрос – выбор адекватной санкции (по форме и тяжести).

С учетом сказанного особое значение приобретают используемые системы контроля, содержащие показатели результативности деятельности СБП. Данные системы должны обеспечивать вышестоящие звенья иерархии достоверной и актуальной информацией, позволяющей принимать стратегические и тактические решения. Показатели, оставляющие

исполнителям возможности девиантного поведения, способны оказывать на них дестимулирующее влияние, что при их формальном выполнении приведет к масштабным отрицательным последствиям⁸⁸. Проектировка систем показателей должна осуществляться исходя из программно-целевой структуры⁸⁹ СБП (это предполагает не только межведомственную, но внутриведомственную ее применимость), а также из стимулирующих последствий, которые могут возникнуть при внедрении данной системы.

Для соблюдения правил необходимы их **гаранты**, которые вместе с тем являются субъектами, способными в случае нарушения соответствующих правил применить санкции. Поскольку механизм применения санкций за нарушение правил бюджетного планирования не является одноуровневым, это должно найти отражение и в **наборе гарантов** их соблюдения. Для субъектов бюджетного планирования такого рода гарантом может выступать бюджетная комиссия на уровне правительства РФ. На **втором уровне** это могла бы быть **административная комиссия СБП**, которая будет принимать решения в отношении отдельного сотрудника или сотрудников.

Если при контроле сметы транзакции могут достаточно эффективно поддерживаться директивными механизмами управления, то при увеличении степени автономности исполнителей в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, а также акценте на контроле конечного результата данного механизма становится недостаточно. Дело в том, что возрастает асимметрия информации между доверителем (принципалом) и исполнителями (агентами), что сопровождается возникновением так называемой «работы на показатель». Ситуация усугубляется и тем, что на стадии внедрения новых механизмов бюджетирования контролировать необходимо не только конечные результаты, являющиеся продуктом выполнения своих функций исполнителями, но и качество внедряемых внутриведомственных механизмов управления и планирования, ориентированных на результат. Высокий уровень асимметрии информации оставляет широкое поле для оппортунистического поведения исполнителей в виде имитации внедрения механизмов управления, соответствующих принципам БОР.

В этих условиях высока вероятность воспроизводства ошибок первого и второго рода при использовании положительных и отрицательных санкций в рамках обеспечения сильных стимулов исполнителей.

⁸⁶ Напомним, что экстерналией, или внешним эффектом, называют выгоды или издержки, не отраженные в условиях соглашений (а в более общем плане – в правилах, с помощью которых специфицируются права и обязанности лиц, принимающих решения). В частности, когда издержки применения санкций несут не только те, кто нарушил правила, но и те, кто не имеет к соответствующему элементу бюджетного процесса непосредственного отношения.

⁸⁷ Каким образом издержки и выгоды учитываются лицом, принимающим решения, – важный вопрос, который не является предметом специального изучения в рамках данного исследования. Более подробно см.: Тамбовцев В. Л. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства. // Вопросы экономики. 2004. № 4.

⁸⁸ Тамбовцев В. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики 2008. № 3.

⁸⁹ Иерархия взаимосвязанных между собой действий, задач, целей.

В свою очередь, воспроизводство таких ошибок негативно влияет на механизм сдерживания нарушений предписываемых правил. Именно поэтому наиболее эффективно использование различных процедур рационализации, что оставляет возможность разрешения конфликтов между контролирующими органами и исполнителем, а также между исполнителями в ходе решения межведомственных задач и определения сферы ответственности.

Потенциальная возможность вмешательства третьей стороны в рамках реализации горизонтальных двусторонних межведомственных трансакций может положительно влиять на стимулы контрагентов. Особую важность данные функции приобретают в процессе внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, на внутриведомственном уровне. Такие функции могут выполнять непосредственно руководители либо некий коллективный орган (комиссия), созданный в рамках иерархии (наиболее эффективно в данном случае привлекать независимых экспертов и государственных служащих, входящих в состав органов, курирующих реформу).

Опыт реформирования государственного сектора в США показал, что повышение относительной автономности сторон ведет к увеличению числа конфликтных ситуаций в рамках адаптации соглашений *ex post*⁸⁰. Поэтому стоимость и эффективность механизма разрешения таких конфликтов являются определяющими с точки зрения минимизации трансакционных издержек. С целью внедрения механизма разрешения конфликтных ситуаций в 1990 г. Конгресс США принял поправки в Закон об административной процедуре (процедуре осуществления административной власти, Administrative Procedure Act)⁸¹, в соответствии с которыми федеральным агентствам предписывалось использовать альтернативные (судебному механизму) методы разрешения конфликтов (Alternative Dispute Resolution Act, 1990). При этом выбор конкретного механизма оставался за агентствами⁸².

⁸⁰ См.: Bingham L. B., Wise Ch. R. The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success? // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART. 1996. Vol. 6, No. 3. P. 383–414.

⁸¹ Альтернативный (судебному) механизм разрешения споров (ADR) в рамках трудовых отношений на этот момент уже существовал.

⁸² Использовались следующие механизмы в рамках ADR:

- посредничество: переговоры с посредником, в течение которых стороны, не способные добиться урегулирования споров в рамках прямых переговоров, обмениваются предложениями через нейтральное (незаинтересованное) лицо, опираясь на его опыт и знания;
- арбитраж (третейский суд), проводимый группой лиц, привлекаемых обеими сторонами, согласившимися принять к исполнению любое решение, принятое арбитрами;

Можно выделить три уровня использования альтернативных способов разрешения конфликтов:

- на федеральном уровне (особенно важно при смене законодательства, при оспаривании решений, определяемых вышестоящим звеном иерархии)⁸³;
- на уровне трудовых отношений (в большей степени это относится к внутриведомственным трансакциям);
- на уровне разрешения конфликтов между государственными организациями и потребителями публичных благ (что необходимо для эффективного внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов).

Очевидно, наличие такого рода механизмов, с одной стороны, способствует снижению издержек урегулирования конфликтных ситуаций, а с другой – приводит к повышению степени удовлетворенности сторон при разрешении споров (в случае с США – на 25%).

Механизмы обеспечения обратной связи

Ключевым отличием БОР от сметного бюджетирования является характер использования информации в процессе принятия решений. Особое значение приобретает информационная инфраструктура, ее мощность, выражающаяся в скорости формирования и передачи значимой информации с нижних уровней иерархии на верхние. Проблема состоит в том, что поиск, производство и распространение такого рода информации являются прерогативой индивидов, заинтересованных в усилении асимметрии информации между ними и вышестоящим звеном иерархии.

Положение усложняется тем, что поручитель, как правило, не является потребителем продукта, производимого исполнителем, даже если речь идет о внутриведомственном уровне. Высшие звенья управления не всегда имеют полное представление о том, что происходит на нижнем уровне, более того, в силу ограниченных способностей обработки всей доступной информации руководители ведомств вынуждены ориентироваться на информацию, производимую контролирующими подразделениями или внешними источниками. Ее качество и своевременность зависят от стимулов, создаваемых для соответствующих целевых групп.

- минисуд – институт, стоящий ближе к посредничеству, чем к судебному разбирательству. По соглашению сторон, представление доказательств и выступлений свидетелей в его рамках может быть значительно сокращено, а роль судьи выполняет то или иное нейтральное лицо. Если стороны не приходят к согласию, оно может дать им рекомендации и советы относительно того, как разобранный случай может трактоваться судьей.

⁸³ Volpe M. R. Managing Conflict in the Public Sector // Public Productivity & Management Review. 1989. Vol. 13, No 1. P. 99–106.

Роль гражданского общества как внешнего механизма обратной связи играет особую роль при отборе и реализации дискретных структурных альтернатив благодаря уменьшению возможностей для «захвата государства» узкими группами интересов. Следовательно, использование данных механизмов вступает в конфликт с рентными интересами⁹⁹, то есть возрастают трудности преодоления эффекта блокировки.

Реформа бюджетного процесса в условиях финансового кризиса и снижения экспортных доходов государства

Пять лет реформ бюджетных отношений в условиях значительного профицита бюджета, положительного сальдо торгового баланса и растущих резервов, по сути, заключались в установлении новых процедур и характеристик формирования бюджетных заявок, отчётности ведомств правительству и вышестоящим звеньям иерархии государственного аппарата, а также в ряде так называемых экспериментов по внедрению БОР на ведомственном уровне, которые проводились под эгидой Министерства финансов и Министерства экономического развития Российской Федерации.

В ходе данных экспериментов реальные изменения внутри ведомств осуществлялись только при наличии положительных стимулов руководства, в остальных же случаях изменения имитировались, а эксперимент в ведомстве сводился к освоению дополнительных бюджетных средств. При этом эти положительные стимулы не задавались курирующими эксперименты ведомствами. Разумеется, на данном этапе реформ рано говорить о смягчении «проблемы храповика», однако практика последних лет демонстрировала существенное увеличение финансирования ряда ведомств без каких либо изменений в перечне их полномочий или результативности, что может означать усугубление указанной проблемы. Обозначенные ситуации возникали по ряду причин.

Во-первых, на данном этапе реформы нет жёсткой увязки состояния финансового обеспечения ГРБС (главного распорядителя бюджетных средств) и принимаемых в отношении него административных решений с достигаемыми результатами.

Во-вторых, отсутствуют действенные механизмы контроля соблюдения внутриведомственных процедур БОР, механизмы оценки качества систем стимулирования, финансового планирования, а также механизмы

контроля достоверности информации, передаваемой вверх по иерархии государственного аппарата. В этих условиях имитация преобразований выглядит предпочтительнее, нежели реальные действия, требующие затрат усилий и внимания руководства ведомства (которое акцентировано как правило на тактических политических задачах), вступающие в конфликт с интересами большинства звеньев ведомственного аппарата. Другими словами реальные изменения (стратегия БОР₂) носят внесистемный характер и являются скорее исключением из правила.

Финансовый кризис и неблагоприятная конъюнктура на рынке экспортируемых ресурсов, разумеется, усиливает бюджетные ограничения государства, однако говорить о формировании сильных стимулов и реальных действий по созданию системы бюджетных отношений, соответствующей БОР₂, не представляется возможным в силу некоторых обстоятельств.

Во-первых, в условиях кризиса наблюдается дефицит внимания к проблеме реформирования государственного аппарата – основная задача «заклеить дыры» (привычная для системы ручного управления картина). Формирование полной совокупности рассматриваемых нами элементов БОР остаётся за рамками политики и стимулов верхних звеньев иерархии. Кроме того, при реализации политики тактического реагирования отсутствуют потребности в разработке и внедрении действенных механизмов отбора дискретных структурных альтернатив – ключевого элемента формирования государственной экономической политики, а значит, и приоритетных направлений расходования бюджетных средств.

Во-вторых, в условиях кризиса ограничены возможности решения проблемы ухудшающего отбора (в экономической литературе известного также как *adverse selection*) кадров в государственном аппарате. Несмотря на то, что частный сектор выбрасывает на рынок труда достаточно квалифицированную рабочую силу, государственные структуры способны впитать лишь её незначительную часть, в силу установленных действующим законодательством о государственной службе ограничений. В то же самое время, средства на обучение уже задействованных в государственном аппарате кадров ограничены. Проблема ухудшающего отбора кадров в свою очередь – существенное препятствие ввода механизмов отбора ДСА, внутриведомственных механизмов финансового планирования и контроля результативности.

В-третьих, усиление бюджетных ограничений обострит борьбу различных групп интересов за государственные ресурсы. В данном случае

⁹⁹ Григорьев Л., Овчинников М. Коррупция как препятствие модернизации (институциональный подход) // Вопросы экономики. 2008. № 2.

речь идёт как об инсайдерах, то есть ведомственных интересах, так и об аутсайдерах (возможна также и ситуация со смешанными группами интересов, особенно если речь идёт о борьбе за средства инвестиционного фонда государства). Первым необходимо сохранить текущий уровень финансирования, перечень реализуемых программ и проектов, что в условиях высокой вероятности сокращения бюджета может привести к снижению уровня транспарентности их деятельности посредством манипуляции информацией и ограничения/имитации функционирования механизмов общественного контроля. Вторым необходимо сохранить существующие контракты и уцепиться за новые. В данной ситуации система принятия решений (как в процессе формирования структуры расходов, так и в процессе отбора контракторов) всё больше подвержена давлению со стороны внешних по отношению к государству групп, а использование принципа соучастия входит в конфликт с рентными интересами.

Финансовый кризис, а также его перерастание в экономический кризис создает ситуацию драматического выбора между отказом от принципов БОР (внедрение тех, которые еще не работают, и нарушения тех, которые уже применяются) и увеличением усилий, интенсификацией реформирования бюджетного процесса. Первый вариант решения проблемы обладает значительными краткосрочными преимуществами, позволяя быстро реагировать на возникающие острые ситуации в финансовой и других сферах, минимизируя краткосрочные издержки. В свою очередь последовательное внедрение принципов БОР, скорее всего, будет сопряжено с относительным увеличением издержек в краткосрочном плане без гарантий (хотя и с большей вероятностью) относительного снижения их в более отдаленной перспективе. Возможные сценарии реформы бюджетного процесса в зависимости от различного состояния внутренних и внешних факторов представлены в таблице 2.

Таблица 2. Сценарии реформы бюджетного процесса в контексте применения специализированных механизмов поддержки БОР

Продолжительность и глубина финансового кризиса		
Конъюнктура на рынке экспортруемых ресурсов	Неблагоприятная	Быстрый выход из кризиса с незначительными социально-экономическими потерями, уменьшением резервов
		Длительный кризис с периодическим возникновением значительных отрицательных побочных эффектов
		Механизмы отбора ДСА – наиболее благоприятные условия для внедрения механизмов отбора ДСА и расширения практики их применения в процессе принятия решений; Механизмы контроля – сильные стимулы для создания систем контроля высокого качества бюджетного планирования, с целью обеспечения эффективной деятельности СБП. В условиях стабильного и предсказуемого финансирования меньше уровень сопротивления СБП повышению уровня транспарентности; Механизмы разрешения споров и адаптации – Комбинирование «Кадровых инструментов»²⁹. Агенты используются как разменная монета в случае существенных сбоях или отрицательных побочных эффектов с использованием процедур разрешения конфликтов в рамках контроля решения межведомственных задач; Механизмы обратной связи – спорадическое использование механизмов обратной связи, необходимое для поддержания баланса групп интересов. Возможно смягчение «эффекта хрупкого». В данном случае (из рассматриваемых в таблице) высшие звенья иерархии государственного аппарата обладают наиболее высокими стимулами к созданию эффективной системы государственного управления, управления бюджетными средствами. При этом восстановление финансового и реального
		Механизмы отбора ДСА – процесс принятия решений ориентирован на тактическое реагирование. В этих условиях отпадает необходимость выстраивания действенных механизмов отбора ДСА на уровне реформы бюджетного процесса и реализации непосредственных функций СБП; Механизмы контроля – низкий уровень транспарентности на межведомственном уровне, акцент на расходовании бюджетных средств (выявление потенциала снижения расходов), а также выявление угроз возникновения отрицательных побочных эффектов; Механизмы разрешения споров и адаптации – «Кадровые инструменты». Агенты используются как разменная монета. Ошибки первого и второго рода не являются предметом внимания – высокий уровень неопределённости с точки зрения политики формирования институтов БОР; Механизмы обратной связи – централизованный процесс принятия решений. На ведомственном уровне возможна реализация принципа соучастия с целью повышения возможности адаптации к внешним факторам. Высока вероятность отказа от реализации принципов, соответствующих концепции бюджетирования, ориентированного на результат (акцент на ручном управлении и контроле сметы расходов)

²⁹ Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. 2008. № 2.

Продолжительность и глубина финансового кризиса

секторов экономики снимают проблему дефицита внимания к реформе государственного аппарата со стороны высших звеньев власти

Механизмы отбора ДСА – внесистемный подход к отбору ДСА на уровне как реформы бюджетного процесса, так и реализации непосредственных функций СБП. Высока вероятность ориентации политики на узкие группы интересов в условиях мягких бюджетных ограничениях;

Механизмы контроля – низкое качество информационной инфраструктуры как следствие отсутствия связи между формируемой нижними ступенями иерархии госаппарата информацией и стратегическими решениями (недоверие и неактуальность информации);

Механизмы разрешения споров и адаптации – Избирательное использование механизмов разрешения споров, снижающих ошибки первого и второго рода лишь в приоритетных сферах политики;

Механизмы обратной связи – sporadическое использование механизмов обратной связи, необходимое для поддержания баланса групп интересов.

В данном случае высока вероятность сохранения текущего формата реформы бюджетного процесса, то есть проведение реформ в виде серии проектов (экспериментов). Основным стимулом для ведомств – получение дополнительных средств из федерального бюджета. Как следствие – инерционный рост бюджета ведомств вне зависимости от результатов их деятельности

Механизмы отбора ДСА – система подвержена давлению со стороны групп интересов («захват государства»). Централизация процесса принятия решений при ограниченном использовании совокупности принципов институционального проектирования;

Механизмы контроля – низкий уровень транспарентности как на ведомственном так и на межведомственном уровнях. Факультативное внедрение специализированных механизмов контроля на внутриведомственном уровне;

Механизмы разрешения споров и адаптации – «Кадровые инструменты». Агенты используются как разменная монета. Ошибки первого и второго рода не являются предметом внимания – высокий уровень неопределённости с точки зрения политики формирования институтов БОР;

Механизмы обратной связи – централизованный процесс принятия решений. Отсутствие внимания к информации, поступающей снизу.

Высока вероятность сворачивания, сокращения финансирования различных пилотных проектов, реализуемых в рамках бюджетной реформы, особенно в тех случаях, когда данные проекты требуют существенных материальных затрат. К таким проектам относится создание единой для органов власти информационно-аналитической системы, позволяющей существенно повысить уровень прозрачности ведомств и скорость межведомственного обращения информации, что является важным для реализации реформы

Леонид ГРИГОРЬЕВ,

кандидат экономических наук,

президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,

декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Максим ОВЧИННИКОВ,

заместитель начальника Аналитического управления

Федеральной антимонопольной службы

Коррупция – структура и специфика мер противодействия

Постановка проблемы

Большинство исследований, проведённых в последние годы в России, указывают на обострение проблемы коррупции как препятствия для развития бизнеса⁹⁶, в первую очередь малого и среднего. В условиях развивающихся надежд на развитие рынка и демократии сокращение коррупции, открытая и эффективная борьба с ней стали все более явными общественными потребностями. Важность борьбы с коррупцией неоднократно обозначалась как в политических, так и экспертных кругах, в частности см. «Коалиции для будущего» – там указывалось, что эта важная проблема может стать фокусом общественного внимания⁹⁷. В условиях угрозы серьезной мировой рецессии и спада в России снижение уровня коррупции является важным фактором поддержания работы эффективных экономических агентов, готовых пойти на инновационные усилия даже во время ухудшения общей экономической среды. Снижение коррупционного давления также могло бы стать важным социально-экономическим фактором – компенсирующим давление спада на экономических агентов.

В социально-экономических науках коррупция обычно рассматривается вне системы институтов общества и экономики как некое «внешнее моральное зло», и представления о ее природе, функциях и издержках

⁹⁶ Сатаров Г. А. Как измерять и контролировать коррупцию. // Вопросы экономики № 1, 2007, с. 4–10; Center for Economic and Financial Research (CEFIR). Monitoring the Administrative Barriers to Small Business Development in Russia. // CEFIR, 2005.; Яковлев А., Фрай Т. – «Реформы в России глазами бизнеса». // «Pro et Contra», сентябрь 2007.

⁹⁷ Григорьев Л., Аузан А. и др. Коалиции для будущего: стратегии развития России в 2008–2016 гг. В: Россия в 2008–2016 годах. Сценарии экономического развития. М.: Научная книга, 2007.

для общества остаются довольно ограниченными. Политическая важность коррупции в современных условиях несомненна – достаточно указать на серию коррупционных случаев, ведущих к отставке и тюремным заключениям крупных государственных чиновников в демократических странах. Принципиально важно также, что угроза разоблачения коррупционера как средство сдерживания «верховой» коррупции опирается на неприемлемость этого общественного явления для среднего класса, политической, деловой и интеллектуальной элиты общества. Наконец, коррупция является одним из ключевых элементов имиджа страны, влияет на ее привлекательность для инвестиций, туризма. Зрелость демократии отчасти измеряется как характером коррупции в той или иной стране, так и последовательностью борьбы с ней государства, бизнеса и гражданского общества. Толерантность по отношению к коррупции может ограничивать моральный авторитет элиты в мире, отрицательно сказываться на положении и имидже страны.

Коррупция рассматривается нами как «нормальная» (в научном смысле слова) форма экономического поведения, выбор которой осуществляется из совокупности имеющихся альтернатив (легальных и нелегальных). Именно поэтому ключевым является вопрос о формировании общественных институтов, так как они определяют издержки и выгоды, ассоциируемые с конкурирующими моделями поведения. Коррупционная деятельность возникает и воспроизводится в конкретных условиях в конкретной институциональной среде. Став интегральной частью экономических и социальных институтов, практика коррупционной деятельности, формируя интересы с ней связанные, воздействует как на сложившиеся институты, так и на возможные направления и скорость их изменения. История показывает, что трансформация основополагающих институтов, определяющих высокий уровень коррупции в стране, с целью снижения ее воздействия на жизнь общества, может продолжаться десятилетиями и встречать серьезное сопротивление со стороны групп интересов за сохранение статус-кво.

Действующие институты, формируют спрос со стороны хозяйствующих субъектов на коррупционные «услуги», позволяющие им получать перераспределительные преимущества либо снижать издержки взаимодействия с различными государственными учреждениями, а также предложение таких «услуг»⁹⁹ – возможности должностного лица осуществлять коррупционные действия. Институциональные

характеристики определяют, с одной стороны, величину взяток, так как формируют спрос на коррупционные «услуги» и уровень конкуренции среди возможных их обладателей, а с другой – возможности должностного лица по координации коррупционной транзакции⁹⁹. Отсутствие такой координации означает снижение стоимости предоставляемых им «услуг», что также влияет на потенциальный размер и интенсивность сбора взяток. Характеристики предоставляемых коррупционных «услуг», а также уровень их концентрации в обществе зависят от **расстановки сил среди существующих групп интересов** и их способности создавать издержки или выгоды для коррупционера, выбор которого обусловлен соотношением административных, политических и экономических выгод.

Мы придерживаемся неинституционального подхода к определению коррупции, в соответствии с которым под коррупцией понимается **разновидность оппортунистического поведения чиновника, возникающая вследствие высокого уровня асимметрии информации между гражданами (принципалами) и чиновниками (агентами)**¹⁰⁰. Граждане обладают ограниченными возможностями контроля за деятельностью чиновников. Последние, в свою очередь, располагают более полной информацией, а также возможностями в повышении асимметрии информации между ними и принципалами¹⁰¹, что позволяет реализовывать коррупционную стратегию поведения. Данный подход позволяет включить в анализ фактор институциональной среды, обуславливающий структуру транзакционных издержек принципала и агента, а значит, идентифицировать механизмы сдерживания коррупции.

Классификация видов коррупции

Коррупция – неоднородное явление, которое охватывает различные аспекты политической, экономической и социальной жизни общества и характеризуется различными по своей природе механизмами возник-

⁹⁹ Под коррупционной транзакцией понимается действие индивида (взяточдателя) в форме отчуждения прав собственности на те или иные блага в пользу должностного лица в обмен на перераспределительные, экономические преимущества, возникающие в результате изменения существующего институционального устройства (явные институциональные транзакции) или же выбора институциональной формы поведения, их обеспечивающей (неявные институциональные транзакции).

¹⁰⁰ Shah A. Tailoring the Fight against Corruption to Country Circumstances// World Bank. 2007. P. 233–254.

¹⁰¹ В зависимости от акцента можно выделить два типа принципалов: потребители государственных услуг, не являющиеся взяточдателями; взяточдатели. Для первых коррупция – это «зло», так как она снижает качество потребляемых услуг и затрудняет доступ к ним, для вторых акцент перемещается в сторону принуждения к исполнению взятых обязательств в рамках «контрактных» отношений с чиновником.

⁹⁹ Tanzi V. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // IMF Working Paper WP 98/63. 1998. P. 3.

новения и воспроизводства. В публикациях, посвященных данной тематике, ее типологизация осуществляется по следующим критериям:

- субъект, инициирующий коррупционную трансакцию (коррупция, инициируемая взяточдателем или взяточполучателем);
- степень избирательности коррупционного обмена (принудительная или добровольная коррупция для взяточдателя);
- сфера возникновения и распространения коррупции (бюрократическая или политическая);
- степень централизации коррупции (централизованная или децентрализованная). Централизованная коррупция предполагает подкуп должностных лиц руководящего уровня, способных координировать (посредством директив или дележа) коррупционную трансакцию по отношению к потенциальным коррупционерам более низкого уровня в иерархии должностей. Поэтому чем выше должность, тем выше уровень централизации коррупции;
- степень предсказуемости коррупции (предсказуемая или случайная для взяточдателей) для лиц или фирм в их контактах с чиновниками.

Для целей формирования представления о воздействии коррупции на экономический рост и о мерах противодействия целесообразно рассматривать коррупционные отношения, реализуемые в рамках действующих правил (институтов), а также отношения, результатом которых является изменение институционального устройства. Данному подходу в наибольшей степени соответствует классификация Всемирного банка, в которой выделяются два общих типа коррупции: административная коррупция и коррупция с «захватом государства»¹⁰². Административная коррупция предполагает намеренное внесение искажений в процесс

предписанного исполнения законов, правил и характеристик регулирования с целью предоставления преимуществ как государственным, так и негосударственным «действующим лицам» в результате незаконного и непрозрачного обеспечения личных выгод государственным чиновникам¹⁰³. Коррупция с «захватом государства» предполагает воздействие со стороны групп интересов на формирование основополагающих правил игры посредством создания выгод для лиц, принимающих стратегические решения¹⁰⁴. «Захват государства» крупной компанией, отраслевыми или региональными группами, даже ведомствами¹⁰⁵ в реальной жизни граничит с лоббизмом, который в отличие от «захвата» выступает открытым способом проведения в жизнь групповых интересов в сфере регулирования, откуда возникают законы о лоббизме с попыткой регулировать и «охранять» границу между законным влиянием бизнеса на власть и преступлением.

«Захват государства» подразумевает высокий уровень добровольности обмена, так как коррупционные трансакции данного рода, как правило, инициируются взяточдателем с целью создания для себя перераспределительных преимуществ (перераспределение дохода, перераспределение экономических возможностей, перераспределение экономических преимуществ¹⁰⁶), позволяющих функционировать в более благоприятном режиме по сравнению с остальными хозяйствующими субъектами. Административная же коррупция предполагает как вымогательство со стороны чиновника (например, при реализации должностным лицом разрешительных действий), так и инициирование коррупционной трансакции со стороны частного субъекта (например, с целью получения контракта на поставку товаров и услуг для государственных нужд). Можно сказать, что коррупция с «захватом государства» более централизована¹⁰⁷, так как требует достаточно высокого должностного положения взяточполучателей и координируется

¹⁰² Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries // Finance and Development. 2001. September; Hellman J., Jones J., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition Economies // World Bank Policy Research Working Paper 2444. September 2000. Наш подход несколько отличается: 1) «захват государства» реализуется за счет разнообразных действий, включая и коррупционные явные трансакции, поэтому мы будем говорить о коррупции с «захватом государства» как элементе «захвата»; 2) административная коррупция не является однородной с точки зрения участвующих групп, размеров взяток, масштабов, механизмов сдерживания, поэтому данный вид будет разбит на три подвида. Это позволит определить существенные характеристики административной коррупции на каждом ее уровне, дееспособные механизмы борьбы и существующие ограничения их реализации. Более того, такая разбивка в дальнейшем позволит более аккуратно проводить эмпирические исследования и осуществлять межстрановые сравнения их результатов.

¹⁰³ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate / World Bank, 2000. P. 2.

¹⁰⁴ Данное определение предполагает, что посторонний наблюдатель может идентифицировать истинную природу и причину формирования тех или иных правил. В прикладном же плане исследователи опираются на восприятие пострадавших от негативных последствий «захвата государства».

¹⁰⁵ В данном случае под «захватом государства» инсайдерами понимается захват одного ведомства другим. Далее речь будет идти о «захвате» со стороны частных лиц.

¹⁰⁶ Подкуп лиц, принимающих стратегические решения, узкими группами интересов обеспечивает последним перераспределительные преимущества следующего рода: перераспределение дохода, перераспределение экономических возможностей, перераспределение экономических преимуществ. Bromley, D. W. Economic interests and institutions: The conceptual foundations of public policy. NY: 1989, p. 130. Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005. С. 73.

¹⁰⁷ В данном случае под централизацией понимается наличие у взяточполучателя возможности координировать коррупционную трансакцию по отношению к остальным коррупционерам.

посредством сформированного института, следовательно, и ассоциируется (при прочих равных условиях) с меньшим уровнем неопределенности по сравнению с административной коррупцией (см. табл. 1). При этом размеры взяток, воздействие на экономический рост коррупции с «захватом государства» намного масштабнее по сравнению с административной коррупцией. В историческом плане большинство стран прошли периоды «захвата государства» группами специальных интересов, что нашло свое отражение в исторической и художественной литературе (например, период Директории времен Великой Французской Революции). Степень развития демократии отчасти характеризуется освобождением социально-экономической политики государства от зависимости. Россия за два десятилетия трансформационного периода откатилась по различным показателям коррупции (даже если они завышены или неточны) к уровням коррупции, свойственным развивающимся странам, а не к европейской традиции.

Таблица 1. Типология коррупции

Тип	Субъект		Сфера возникновения и распространения	Добровольность коррупционного обмена	Степень централизации	Уровень неопределённости
	Взятополучатель	Взятодатель				
Низовая административная 1	Работник бюджетной сферы, Рядовой чиновник*	Граждане	Частный рынок институтов	Добровольный, недобровольный обмен	Менее централизованная	Высокий
Низовая административная 2	Рядовой чиновник*	Бизнесмены				
Верховая административная	Местные и федеральные чиновники руководящих должностей*	Бизнесмены, местные и региональные чиновники		Недобровольный обмен (business capture)	Более централизованная	Низкий
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты**	Бизнесмены, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей	Политический рынок институтов	Добровольный обмен		

* Следует допускать возможность передачи части коррупционных доходов как вверх, так и вниз по административной лестнице. В первом случае обеспечивается лояльность руководства, во втором координация коррупционной транзакции и молчание.

** Возможная продажа должностей («кормление») цементирует систему коррупционных отношений.

Как с точки зрения воздействия коррупции на экономический рост, так и с точки зрения мер противодействия указанные виды стоит рассматривать в рамках разграничения низовой и верховой коррупции. Верховая коррупция, с точки зрения «общей классификации», охватывает коррупцию «с захватом государства», а также наиболее масштабные коррупционные транзакции на уровне административной коррупции. Низовая коррупция представлена низовой административной коррупцией (низовая административная 1, 2), обладает всеобщностью и охватывает в каждой стране массу населения и фирм в отношениях с мелкими чиновниками различных ведомств и работниками бюджетной сферы.

Деление коррупции на низовую и верховую достаточно условно, так как зависит от контекста исследования и характера исследуемого объекта. Указанные в таблице 1 типы коррупции не являются изолированными друг от друга, так как возможны различные варианты их взаимозависимости. Распространение коррупции одного типа может создавать благоприятные условия для другого. Например, распространение коррупции с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и качества институтов регулирования хозяйственной деятельности (см. в следующем разделе). В первом случае создаются условия для распространения захвата бизнеса государством (*business capture*), во втором – для распространения административной коррупции. Трудно представить себе верховую административную коррупцию без попыток «захвата государства» бизнесом и наоборот.

В рамках же административной коррупции между различными уровнями должностных лиц в иерархии государственного аппарата возможна как конкуренция за административную ренту, так и взаимное сотрудничество с осуществлением передачи части коррупционной ренты вверх с целью непосредственной реализации коррупционной сделки¹⁰⁸ или с целью обеспечения необходимого уровня лояльности вышестоящих должностных лиц. Продажа руководящих должностей, позволяющих извлекать административную ренту, также укореняет и усиливает распространение коррупции на всех уровнях иерархии государственного аппарата. Исследования в Латвии, Грузии и Албании показали, что наиболее дорогими являлись должности в тех ведомствах, в которых, по мнению граждан и бизнеса, значительны масштабы коррупции. Коррупционная карьера в данном случае является планируемой карьерой, а связь между занимаемой должностью и возможностью длительное время извлекать коррупционную ренту должна быть устойчивой. Если коррупция становится частью карьеры, общество должно рассматривать ситуацию как критическую и малые формы борьбы становятся неэффективны – легко представить себе борьбу с коррупцией как часть планируемой коррупционной карьеры, как способ регулирования «правил поведения коррупционного рынка» с наказанием «нарушителей конвенции». Традиционные теории отбора кадров указывают на угрозы негативной селекции, но в данном случае они закрепляются как встроенный институт отбора кадров и их продвижения не по способностям или пригодности для решения проблем управления, а по следованию правилам кланов или коррупционных цепочек. В целом распространение

¹⁰⁸ У бизнеса всегда есть альтернатива: решать «проблему» посредством чиновников низшего либо высшего уровней государственного аппарата, и чем выше этот уровень, тем меньше вероятность размывания выгоды от коррупционной транзакции.

коррупции носит, как правило, комплексный характер – типы и уровни коррупции взаимодействуют и укрепляют друг друга, создавая серьезные барьеры для своей защиты.

Различные виды коррупции и экономический рост

Существующие исследования демонстрируют негативное влияние коррупции на экономический рост, накопление, эффективность реализации помощи в целях развития, распределение доходов и борьбу с бедностью (а значит, и на возможности модернизации страны)¹⁰⁹. Однако каналы и уровень данного влияния столь же разнообразны, сколь разнообразны и сферы жизни общества, в которых развивается коррупция. Мы полагаем, что общество должно осознавать коррупцию не только как моральную проблему, но и как общую потерю эффективности экономики. Коррупционная составляющая в экономической жизни лежит в снижении эффективности использования ресурсов, введении скрытого налога, который потребляется как рента и в основном идет на личное потребление. Мы попытаемся до известной степени восполнить то недостаточное внимание, которое уделяется в литературе самому механизму негативного воздействия коррупции на экономический рост.

Прямое проявление административной коррупции – это экономический эффект от взяток (объем коррупции как их денежный эквивалент). Как изменяются функциональные характеристики использования ресурсов при их перемещении от взяткодателя к коррупционеру – ключевой вопрос в данном случае. Трансферт ресурсов в виде взяток может выступать обычным перераспределением из потребления или сбережений одного экономического агента в потребление или сбережения другого («низовая административная 1»)¹¹⁰, а также трансформацией ресурсов из потенциального накопления фирм в потребление и сбережения («низовая административная 2», «верховая административная»).

При любом уровне коррупции взятка представляет собой преимущественно вычет из сбережений населения и бизнеса как источника накопления данной страны в пользу личного потребления (внутри

¹⁰⁹ Sanjeev G., Davoodi H., Alonso-Terme R. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? // IMF Working Paper. No 76. 1998; Sanjeev G., Davoodi H., Tiongson E. Corruption and the Provision of Health Care and Education Services // IMF Working Paper. No 116. 2000; Tanzi V., Davoodi H. Corruption, Public Investment, and Growth // IMF Working Paper. No 139. 1997.

¹¹⁰ В данном случае не учитывается косвенный эффект снижения эффективности механизма, направленного на сдерживание нарушений формальных правил, что способно породить непроизводительные издержки.

и вне страны), возможного реинвестирования за рубежом, в меньшей степени – инвестирования в домашнюю экономику (например, сферу недвижимости), в частности, расширения вторичных сбережений.

В рамках административной коррупции наиболее существенное непосредственное влияние на экономический рост оказывает коррупция «высшего общества», охватывающая деятельность среднего и крупного бизнеса, а также сферу государственных инвестиций. В последнем случае коррупция снижает эффективность государственных расходов – продуктом коррупции обычно становится завышение стоимости проекта, с тем чтобы коррупционная цепочка могла получить часть доходов. Одновременно коррупция способна влиять на структуру расходов, как в рамках формирования приоритетных направлений, так и в рамках конкретных проектов, создавая эффект отрицательного отбора. Широкое распространение данного вида коррупции получает в процессе существенных институциональных изменений при отсутствии естественных (общественный контроль и высокий статус государственной службы) ограничений оппортунистического поведения, а также прямой интеграции в одном лице собственника и чиновника. В условиях мягких бюджетных ограничений¹¹¹ выбор осуществляется в пользу высоко затратных инвестиционных проектов, в которых заинтересован коррумпированный чиновник, что ограничивает ресурсы, необходимые для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры. Результатом снижения эффективности государственных инвестиций и искажения структуры расходов в пользу дорогих проектов в ущерб инвестициям в области, обладающие положительными экстерналиями с точки зрения социально-экономического развития¹¹², становится замедление темпов роста экономики.

На низовом уровне административной коррупции масса мелких взяток образует значительный поток платежей, напрямую перераспределяющий доходы бедных и средних групп населения в рамках сложившейся системы отношений. При закреплении прав сбора «дани» за отдельными кланами возникает угроза для устойчивости общества уже на низовом уровне. Если же сбор доходов приобретает «национальный оттенок», то можно ожидать роста социальной напряженности и усиления борьбы за ренту между национальными кланами, что особенно важно для регионов с многонациональным населением.

¹¹¹ Корнай Я., Маскин. Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. 2004. № 11–12.

¹¹² Tanzi V., Davoodi H. Op. cit.

Для административной коррупции в целом характерны негативные последствия, выражающиеся в ослаблении роли закона, снижении качества инфраструктуры и государственных услуг, значительном росте неопределенности в условиях осуществления нелегальных (а зачастую и легальных) трансакций. Она влияет на принятие решений относительно метода проведения реформ, а также приводит к консервации неэффективных институтов, отвечающих требованиям узких групп интересов.

Продуктом **коррупции с «захватом государства»** являются экономические последствия изменений правил игры, создающих перераспределительные преимущества определенным группам интересов. Действия, направленные на ограничение конкуренции и обеспечение доминирующего положения на конкретном рынке за счет «захвата государства», снижают темпы и качество экономического роста, так как сокращаются инвестиции агентов, которым коррупционный рынок «захвата» не доступен. Коррупция с «захватом государства», как правило, ассоциируется с ухудшением защиты прав собственности и контрактов, а также характеристик регулирования, что создает спрос на административную коррупцию.

Как показали специальные исследования, сложившиеся барьеры в некоторых азиатских странах настолько высоки (точнее – настолько плотные), что лишь неформальные платежи обеспечивают возможности более или менее гладкого функционирования системы. В этом случае коррупция как альтернатива законным формам поведения может выступать механизмом смягчения жестких формальных правил, что позволяет экономическим агентам ослаблять негативное воздействие неэффективных институтов¹¹³. «В контексте экономического роста только одно может быть хуже общества с закостенелой, сверхцентрализованной, нечестной бюрократией – это общество с закостенелой, сверхцентрализованной и честной бюрократией»¹¹⁴. Другими словами, высокие (чрезмерные) ограничения на развитие бизнеса, которые наблюдались исторически в ряде стран, вероятно, преодолевались с помощью коррупции¹¹⁵. С учетом того, что в нашей стране «захват государства» (по данным Всемирного банка) прогрессирует, высока вероятность дальнейшего распространения админи-

¹¹³ Nathaniel L. Economic Development through Bureaucratic Corruption // The American Behavioral Scientist. 1964. Vol. 8. No 2. P. 8–14.

¹¹⁴ Huntington S. P. Political Order in Changing Societies // New Haven: Yale University Press, 1968. P. 386.

¹¹⁵ Высокие стандарты борьбы с коррупцией и финансового контроля в развитых демократиях в последние полвека возникли после двух столетий довольно активного «захвата», колоссальных финансовых махинаций на стыке бизнес–государство и т. п.

стративной коррупции как массовой, альтернативной формальным правилам формы поведения экономических агентов.

В долгосрочном периоде наибольший вред наносит все же смена «захватчиков». Если она происходит в результате демократического выбора, то остается возможность защищать устоявшиеся интересы. При «захвате» той или иной группой какого-либо ведомства перемены проводятся на уровне административных решений, а не публичных стратегий, внезапно ставя действующих экономических агентов перед фактом существенного изменения условий налогообложения, системы приоритетов и льгот и т. п. Может возрастать как уровень издержек, так и меняться их структура, негативно воздействуя на функционирование бизнеса.

Разумеется, «захват государства» улучшает перспективы роста инвестиций фирм-«захватчиков», так как им предоставляется наиболее преференциальный режим. Однако в долгосрочном плане их инвестиции могут снижаться, поскольку рентоориентированное поведение приносит более высокие доходы по сравнению с производительным, что ослабляет стимулы к инвестированию в реальный сектор¹¹⁶. Более того, «захват государства» предполагает значительные непроизводительные издержки «захватчиков», что, по сути, трансформирует потенциальные инвестиции в потребление.

Исследование, проведенное сотрудниками ЦЭФИР¹¹⁷, демонстрирует отрицательную зависимость между уровнем «захвата государства» и социальными расходами. Это объясняется процессом их вытеснения расходами на «преференциальный режим». Таким образом, побочным продуктом коррупции с «захватом государства» является возрастающая диспропорциональность государственных расходов, возникающая в рамках административной коррупции. В этих условиях формируется неблагоприятная для прямых инвестиций среда, а с надеждами на долгосрочный устойчивый экономический рост приходится распрощаться. Мы полагаем, что в будущем было бы продуктивно провести исследования коррупции по выделенным данной работе видам, поскольку они охватывают различных агентов на обеих сторонах трансакций, оказывают различное воздействие на экономическое развитие и действуют на различные «болевые точки» в общественном сознании.

Оценивая влияние всех уровней коррупции на экономический рост, можно видеть, что происходит значительное перераспределение

ресурсов в пользу потребления между слоями общества за счет накопления как государства, так и бизнеса. Снижается эффективность принятия управленческих решений и государственной политики в целом. Коррупционная составляющая с точки зрения бизнеса предполагает смещение границы нормативной прибыльности проекта вверх с целью выплаты скрытых рент¹¹⁸. В этом случае ее внешнее проявление – пренебрежение менее рентабельными и долгосрочными проектами в пользу более краткосрочных проектов с быстрой отдачей ренты. В целом суммарное воздействие коррупции выражается в занижении нормы накопления, что вряд ли совместимо с задачами повышения темпов экономического роста и модернизации страны. В таблице 2 представлена взаимосвязь типов коррупции, предмета коррупционных трансакций и экономического эффекта.

Коррупция в условиях подъема снижает качество решений государства по аллокации ресурсов, перераспределяет ресурсы в пользу менее эффективных, но коррупционно агрессивных компаний, а также – потенциально – менее эффективных отраслей и регионов. Во всех видах коррупции мы наблюдаем отрицательную социальную вертикальную мобильность, непропорциональное трудовому вкладу укрепление уровней потребления получателей коррупционной ренты и подрыв стимулов к повышению эффективности экономики.

В конце 2008 года рассмотрение таких важных проблем уже не может идти вне реального исторического контекста – мирового финансового кризиса и его воздействия на экономику России, фактически начавшейся рецессии в стране. Изменение условий функционирования групп интересов изменит и структуру стимулов и их возможности, что будет ассоциироваться как с давлением на бизнес со стороны государства (сравнительное повышение коррупционного бремени), с давлением на чиновников со стороны бизнеса (уже наблюдаются действия региональных властей, приводящие к ограничению конкуренции, созданию барьеров входа на региональные рынки в пользу местного бизнеса. Данная практика, чем бы она ни была мотивирована, в значительной степени ограничит возможности многих экономических агентов преодолеть текущий кризис), так и обострением борьбы за ресурсы внутри власти (см. таблицу 3).

¹¹⁶ Slinko I., Yakovlev Y., Zhuravskaya E. State Capture in the Russian Regions / CEFIR, November 14, 2002.

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Уже имеются примеры того, что важные государственные проекты не реализуются, поскольку участники опасаются репрессий при растратах и «нецелевом» использовании средств. Но работать без коррупционных перераспределений они просто не умеют, поскольку целый ряд звеньев в низовых цепочках ждет своей доли.

Таблица 2. Предмет коррупционной трансакции, релевантные и общие эффекты

Типы коррупции	Основание	Релевантный эффект	Общий эффект
Низовая административная 1	Услуга; ускорение законного решения, Обход санкции за нарушение законодательства	Перераспределение личных доходов, вытеснение индивидов с низкими доходами из потребления государственных услуг, снижение их качества, социальные конфликты	Ухудшение состояния институциональной среды функционирования бизнеса, создание и воспроизводство инфраструктурных ограничений.
Низовая административная 2	Административные барьеры	Перераспределение прибылей в личный доход (вычет из инвестиций), повышение уровня неопределенности. Воспроизводство ошибок первого и второго рода, снижение качества регулирования. Создание спроса на «захват государства»	Рост неопределенности, связанный с непредсказуемым изменением правил игры (смена «захвата»), а также отсутствием механизма координации и защиты коррупционных трансакций.
Верховая административная	Распределение государственных расходов, захват частных активов чиновниками	Переход бюджетных средств в руки фирм, искажение структуры государственных расходов в пользу высокозатратных проектов в ущерб улучшению поддержания существующей инфраструктуры, снижение эффективности государственных текущих и инвестиционных расходов, снижение качества реформы государственного сектора	Ухудшение качества государственного управления. Снижение доверия общества к государству
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Перераспределение преимуществ	Перераспределение власти, расходных полномочий, смещение целей управления в пользу интересов узкой группы, создание благоприятных условий для развития административной коррупции (ухудшение качества защиты прав собственности и контрактов, рост административных барьеров)	

Длительный кризис и усиление бюджетных ограничений могут потребовать изменения инвестиционной политики государства (сворачивания ряда инвестиционных проектов для сохранения наиболее важных инфраструктурных блоков), что будет противоречить интересам теряющих коррупционную ренту групп, а значит, встретит сопротивление. В этой ситуации и экономическая и инвестиционная политика государства с высоким уровнем верховой административной коррупции может характеризоваться высокой степенью инерционности с низкими возможностями адаптации к различным внешним шокам. В практическом плане выбор невелик и составляет два варианта (помимо внезапного излечения): а) платежи

экономических агентов в пользу коррупционных звеньев снижаются вместе с ограничением возможностей плательщиков – государства, бизнеса и населения. Это стратегия выживания коррупционной системы при сохранении коррупционного налога (доли коррупционных платежей в выручке/получаемых ресурсах). Противоположная стратегия – защита коррупционного дохода, несмотря на ухудшение окружающей среды, что означает усиление коррупционного бремени (рост коррупционного налога) для бизнеса и населения. В зависимости от перераспределения переговорной силы ресурсных групп (т.е. групп, способных блокировать какие либо изменения) внутри государственного аппарата могут наблюдаться попытки сократить доходы одной из групп в пользу остальных. Это, однако, может создать неустойчивость внутри системы – предыдущие попытки такого рода вели к потоку разоблачений, подрыву авторитета соответствующих правительственных структур. Понятно, что второй способ реакции коррупции на экономический спад намного повышает риски в частности подрывом доверия к принимаемым мерам. Крупные конфликты в условиях кризиса могут быть политически опасны на фоне осложнения социально-экономической обстановки¹¹⁹.

В условиях кризиса и сокращения ресурсов, попытки сохранить абсолютный размер коррупционной ренты означают обострение проблемы коррупционного налога при падающем доходе. Негативные ожидания сравнительного усиления коррупционного бремени при отсутствии возможности завышения стоимости проектов на его величину, с одной стороны, могут привести к реализации бизнесом стратегии выживания (отказ от сделок и инвестиционных проектов), с другой стороны, к выводу части бизнеса в тень либо за границу. При этом должен возрастать уровень недовольства населения и бизнеса по отношению к коррумпированному государству, что означает расширение возможностей для формирования широкой коалиции в поддержку противодействия коррупции. Такого рода поддержка, в свою очередь, имеет смысл только в том случае, если антикоррупционная политика будет устойчивой и дееспособной.

¹¹⁹ На это указывалось ранее - см. Коалиции для будущего. Стратегии развития России/ Коллектив экономистов "СИГМА". - М.: ООО "Издательство "Промышленник России", 2007; Россия в 2008-2016 годах: сценарии экономического развития/Коллектив авторов - М.: Научная книга, 2007 и др.

Таблица 3. Влияние финансового кризиса на распространение коррупции

Типы коррупции	Влияние кризиса на распространение коррупции
Низовая административная 1	Возможно падение спроса на «услуги» и, как следствие, падение среднего размера взяток. Однако весьма вероятно обострение социальных конфликтов на почве попыток кланового паразитирования различных групп на сжимающихся доходах граждан
Низовая административная 2	Сохранение текущего коррупционного бремени на бизнес в условиях падения дохода будет сопровождаться выходом из бизнеса либо выводом части бизнеса в тень и за границу. Возможно снижение среднего размера взяток с ростом частоты коррупционных сделок. В любом случае проблема коррупции для бизнеса в данных условиях становится существенно острее, следовательно, выше и уровень социального раздражения и недоверия к власти
Верховая административная	Коррупция в сфере государственных инвестиций будет ограничивать адаптационные по отношению к внешним шокам возможности инвестиционной политики государства в силу давления влиятельных групп интересов, стремящихся сохранить притязания на ренту. В условиях падения спроса со стороны частного сектора будет наблюдаться обострение конкуренции на государственных контрактах, что ассоциируется с ростом среднего размера взяток. Возможно повышение давления на должностных лиц со стороны частных субъектов с целью реализации коррупции с кражей или захвата государственных активов; Под видом антикризисных мер возможно распространение случаев захвата частных активов как государством, так и посредством государства
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	В условиях кризиса расширяются возможности предоставления преференциального режима, помощи различным участникам рынка, что может стать поводом усиления давления бизнеса на государственные органы с целью перераспределения преимуществ, результатом чего может быть усиление экономической концентрации (кризис выдавит тех, кому недоступен рынок «захвата»). Внутри государственного аппарата возможно обострение борьбы за различные сферы влияния

Меры противодействия и группы поддержки

Борьба с коррупцией является одним из приоритетных направлений внутренней политики Президента Российской Федерации Д. А. Медведева. В течение первых месяцев его президентства была развёрнута работа по формированию первоочередных мер противодействия коррупции, утверждён национальный план, и Федеральный закон «О противодействии коррупции». Меры, предусмотренные рассматриваемыми нормативными актами, лежат в рамках традиционных подходов и носят общий характер:

- ▣ контроль над доходами и имуществом должностных лиц;
- ▣ контроль за конфликтом интересов;
- ▣ совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- ▣ повышение прозрачности и эффективности управления государственным имуществом и ресурсами;
- ▣ повышение заработной платы государственных служащих;
- ▣ повышение прозрачности функционирования органов власти (развитие общественного контроля), совершенствование их системы и структуры;
- ▣ повышение эффективности функционирования правоохранительных и контрольных органов;
- ▣ введение антикоррупционных стандартов и регламентация реализации функций органами власти и т.д.

Перечень мер не вызывает сомнения с точки зрения необходимости их реализации, при этом почти все из указанных мер неоднократно обозначались в качестве приоритетных в реформировании государственного аппарата с начала проведения административной реформы. Однако документы «антикоррупционного пакета» не раскрывают вопросы о том, как данные меры стоит реализовывать и какие субъекты (за исключением некоторых надзорных органов) должны участвовать в их реализации. Например, обозначенные меры в национальном плане противодействия коррупции, по мнению Г. А. Сатарова¹²⁰, трансформировались в действия, не только не приводящие к улучшению ситуации, но и ассоциируемые со

¹²⁰ Круглый стол «Перспективы противодействия коррупции в России» // Фонд «Либеральная миссия», 12 декабря 2008 года.

значительными рисками распространения коррупции внутри государства. Это происходит потому, что данные действия формулировали ведомства, стремящиеся либо сохранить текущие возможности изъятия административной ренты, либо создать условия для перераспределения административной ренты в пользу высших звеньев иерархии государственного аппарата. Кроме того, «антикоррупционный пакет» содержит в себе нормы, существенно расширяющие возможности и права силовых органов, однако, законодатель не учитывает тот факт, что данные «контролёры» представляют собой элементы той коррупционной системы, против которой и направлен данный пакет документов. Другими словами, антикоррупционные меры не содержат в себе механизмов минимизации рисков, связанных с использованием силовых методов борьбы с коррупцией. Данные риски выражаются в появлении дополнительных коррупционных цепочек, создании условий для обеспечения высокого уровня лояльности нижестоящих звеньев иерархии, возможно, централизации коррупции.

Коррупция рассматривается законодателем как однородное явление с точки зрения причин её возникновения и механизмов воспроизводства, что может впоследствии привести к избыточности (например, увеличение заработной платы в тех сферах, где она инвариантна по отношению к коррупции) действий в одних сферах распространения коррупции и недостаточности – в других. При этом эффективность данных действий в любом из случаев будет низкой, так как не учитываются специфические особенности коррупционных транзакций того или иного типа коррупции (прежде всего стимулы участников коррупционных транзакций).

С точки зрения классификации коррупции, предложенной в данной работе, предусмотренные меры охватывают, прежде всего, административную коррупцию, в то время как коррупция с «захватом государства» и коррупция, возникающая в бюджетной сфере (в здравоохранении и образовании), остаётся за рамками внимания законодателя. Несмотря на то, что в национальном плане противодействия коррупции основная причина её возникновения определена как избыточное администрирование со стороны государства, ни планом, ни законом «О противодействии коррупции» не предусмотрено проведение комплексной переоценки характера и масштабов государственного регулирования экономической деятельности хозяйствующих субъектов, что, по нашему мнению, является основным и наиболее эффективным инструментом противодействия. Отсутствие описания способов решения предусмотренных задач, отсутствие анализа стимулов групп интересов (групп поддержки и сопротивления) не позволяют дать оценку адекватности антикоррупционной политики. Мы считаем, что работа в этой области только начинается и эффектив-

ность борьбы с этим общественным злом предполагает более детальное структурированное исследование причин возникновения коррупции и механизмов её воспроизводства в каждой конкретной сфере. Важно приблизить анализ коррупции к нормальному процессу исследования экономических институтов и определить её виды и значимые характеристики с точки зрения формирования мер противодействия. В противном случае высоки риски дискредитации государственной антикоррупционной политики в глазах общественных групп, поддержка которых является необходимым условием достижения положительных результатов.

Разумеется, критически важным параметром в борьбе с коррупцией является политическая воля и готовность политических элит действовать системно (не только путем демонстрационных антикоррупционных процессов), прежде всего в рамках выявленных проблем и принятых законодательных инструментов. Сам факт антикоррупционной программы важен. Антикоррупционный план представляет собой своевременный документ, содержащий обозначение первоочередных мер, но вне системного подхода, вне анализа проблемной ситуации и стимулов общественных групп (такой анализ и не предполагается). Ряд мер закона «О противодействии коррупции» проводит важную границу эффективности плановой коррупционной карьеры для субъекта – необходимость сдерживания своего видимого потребления (на неизвестные доходы). На первом этапе вряд ли удастся выявить большое число явных нарушителей, у которых бизнесменами окажутся жены и дети. Но это шаг в правильном направлении и должен дать основу для общественного контроля в будущем. Все же явные недостатки начального этапа антикоррупционного движения: низкий уровень публичности процесса формирования антикоррупционных мер; низкий уровень вовлеченности гражданского общества в процесс их формирования; слабая спецификация мер по типам проблем.

Политический режим, поставивший своей задачей борьбу с коррупцией из политических, моральных и экономических оснований, должен обладать устойчивостью в течение достаточно долгого времени с тем, чтобы коррупционная карьера перестала быть приемлемой, нормальной, «планируемой» карьерой. Без движения сверху навстречу потребностям общественных групп и экономики, без активного принятия данными общественными группами мер противодействия коррупции искоренить, разумеется, сложно, а решимость политической элиты на такие действия не гарантирована. Отдельно стоит вопрос об уровне поддержки различными общественными группами предлагаемых государством мер противодействия коррупции, теми самыми группами, которые могут

непосредственно либо опосредованно повлиять на эффективность соответствующих мер. Именно поэтому особое значение имеют уровень общественного доверия к государственным институтам и компенсации¹²¹ группам, проигрывающим в ходе антикоррупционных программ. Экономический кризис, повышенная нервозность общества, социальное напряжение делают коррупционные проблемы еще более острыми. Политическая и финансовая элита должны быть крайне заинтересованы в введении более жестких правил игры, которые бы не только демонстрировали озабоченность данной проблемой и дали бы реальное ощутимое снижение коррупционного давления на граждан и бизнес.

Антикоррупционные меры должны быть сосредоточены на устранении источников коррупции, а не только на пресечении ее отдельных возмутительных фактов¹²². В большинстве развивающихся странах с высоким уровнем коррупции ее основными причинами являются: низкий уровень заработной платы чиновников, широкие возможности осуществления коррупционной деятельности (что зависит от масштабов и характера регулирования), низкий уровень ожидаемой тяжести наказания.

Экономические агенты (в том числе должностные лица) выбирают наиболее оптимальные для них модели поведения в условиях действующего институционального устройства. Даже самые эффективные правила (с точки зрения их проектировщика) могут не иметь ничего общего с фактическим поведением индивидов, если эти правила противоречат их частным интересам, а факт недобросовестного поведения легко скрыть. Механизм принуждения к исполнению правил – ключевой необходимый элемент, но не достаточный для полного соответствия поведения индивидов предписанной норме, так как обеспечение достаточной для этого вероятности наказания ассоциируется с запретительными издержками (особенно если речь идет о низовой коррупции или коррупции, характеризующейся высокой степенью добровольности обмена).

Институциональные изменения, направленные на снижение масштабов коррупции, входят в конфликт с интересами групп, способных и стремящихся блокировать или имитировать соответствующие изменения (выгоды от соответствующих изменений достаются обществу в целом, а

издержки несут отдельные группы, причём, как правило, ресурсные группы). Вводимые ограничения и запреты для должностных лиц и компенсации в различных их проявлениях являются необходимым условием реализации мер противодействия коррупции, однако для преодоления сопротивления групп интересов важно и формирование общественных коалиций поддержки антикоррупционных мер как внутри, так и вне государства. В процессе формирования коалиций ключевую роль приобретают их переговорная сила, достоверные (заслуживающие доверия) обязательства/угрозы относительно действий групп интересов *ex post*. Обязательства, заслуживающие доверия, важны как в случае ввода новых институтов, так и при выявлении латентных случаев коррупции.

Проблема формирования коалиции, опора на которую позволит эффективно бороться с коррупцией, выглядит по-разному при рассмотрении административной коррупции или коррупции с «захватом государства». В рамках борьбы с «захватом государства» вероятность формирования широкой коалиции намного выше, чем при борьбе с административной коррупцией. Последняя по своему составу – «низовая 1», «низовая 2», «верховая» – не является однородной, а интересы групп, релевантных данным типам коррупции, могут характеризоваться высокой степенью гетерогенности. В силу этого обстоятельства, характер взаимоотношений групп интересов и процесс компенсаций будут различаться.

Нетрудно заметить, что имеется связь между выбором мер и структурой стимулов основных релевантных общественных групп. Так, повышение уровня заработной платы чиновников и работников бюджетной сферы может значительно облегчить процесс борьбы с низовой административной коррупцией. В условиях переходного кризиса заработная плата чиновников (особенно в регионах) была достаточной только для реализации стратегии выживания, что создало благоприятную почву для коррупции (это относится, прежде всего, к низовой административной коррупции и чиновникам на нижнем уровне иерархии¹²³). С каждым годом коррупционная модель поведения в условиях низкой вероятности наказания и отсутствия легальных путей поддержания достойного уровня жизни становилась все более привычной не только для чиновников, служащих бюджетной сферы, но и для граждан, которые в большинстве своем продолжают ее использовать для решения своих проблем. Поэтому необходимо не только повышать альтернативные издержки

¹²¹ В данном случае с целью компенсационных сделок выделяются не все группы, а лишь те действия (бездействие) которых является определяющим с точки зрения возможности реализации предусмотренных мер по борьбе с коррупцией. Компенсации при этом могут носить различный характер: изменение статуса или материального положения; введение отложенных изменений, с которыми ассоциируется ухудшение положения релевантной группы и т.п.

¹²² Quah Jon S. T. Corruption in Asian Countries: Can It Be Minimized? // Public Administration Review. 1999. Vol. 59. No. 6. P. 483–494.

¹²³ Для верховой административной коррупции и коррупции с «захватом государства» наибольшее значение имеют репутация, потеря которой ассоциируется с потерей должности, а также внешние ограничения в форме общественного контроля.

для государственных служащих, но и воздействовать на стимулы частных лиц. Первое означает расширение горизонта планирования государственного служащего, повышение привлекательности государственной службы по отношению к альтернативным видам деятельности. Другими словами, потеря должности и смена места работы для должностного лица должны ассоциироваться со значительными издержками для него не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе (в настоящее время это не относится к должностным лицам нижнего уровня иерархии государственного аппарата). Второе предполагает чёткую спецификацию санкций за применение практики коррупционных отношений, повышение данных санкций до уровня, способного сдерживать нарушения в соответствующих сферах. При этом санкции и ответственность в виде возмещения убытков, связанных с осуществлением коррупционной сделки, должны носить персональный характер.

В настоящее время уровень заработной платы чиновников приемлем (в бедных регионах он относительно высок по отношению к частному сектору), но еще не является конкурентоспособным по сравнению с показателями оплаты труда в частном секторе в развитых регионах или в крупных компаниях. Дифференциация заработных плат в различных секторах варьируется по регионам (при бюджетном выравнивании у госслужащих и пенсионеров), и чем она сильнее, тем больше потенциал коррупции.

Во-первых, высокая дифференциация в оплате труда порождает чувство несправедливости у чиновника, который пытается самостоятельно решить эту проблему. Во-вторых, чем выше дифференциация заработных плат, тем острее проблема негативного отбора кадров в государственном секторе. Исследования, проведенные в различных странах, демонстрируют наличие отрицательной связи между уровнями образования и преступности (включая и коррупцию)¹²⁴. Казалось бы, Россия является исключением, поскольку высокий уровень коррупции в нашей стране сочетается с относительно высоким уровнем образованности населения, однако различия между уровнем образования элит и бизнесменов, с одной стороны, и чиновников – с другой, довольно велики. В-третьих, в условиях низкой заработной платы стимулы руко-

водителя, стремящегося удержать конкурентоспособных исполнителей, с точки зрения борьбы с коррупцией явно недостаточны. Обеспечивая низкую вероятность наказания за коррупционную деятельность, он получает возможность применять политику «кнута и пряника» (поддерживая лояльность подчиненных). В этом проявляется опасность перекоса в сторону силовых методов борьбы с коррупцией без осуществления необходимых институциональных изменений. Такая стратегия может привести к сохранению или даже увеличению масштабов коррупции.

Ограничение дискреционных зон принятия решения чиновником, сокращение дифференциации доходов служащих в частном и государственном секторах при адекватной вероятности наказания за коррупционную деятельность, что определяется внедрением эффективных механизмов контроля, стимулирования (ориентации чиновника на результат) и подотчётности обществу, изменят структуру выгод и издержек, а значит и структуру стимулов.

В таблице 3 представлены субъекты и объекты коррупции, некоторые из которых при определённых условиях могут рассматриваться в качестве коалиций противодействия.

Таблица 4. Субъекты и объекты коррупции – по аналитическим группам

Тип	Взятополучатель (бенефициар – приобретатель преимуществ)	Взятодатель (плательщик или те, кто предоставляет преимущества)
Низовая административная 1	Региональные чиновники	Средние и бедные слои общества*
Низовая административная 2	Региональные и федеральные (низовые) органы	Средний и малый бизнес*
Верховая административная	Элементы федеральной и региональной бюрократии	Бизнес, включая часть крупного бизнеса, местные и региональные чиновники
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	Элементы политической элиты	Крупный бизнес, региональные и федеральные чиновники руководящих должностей

* прямые массовые жертвы экономических спадов

¹²⁴ Usher D. Education as a Deterrent to Crime // The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie. V. 30. N 2. 1997. P. 367–384; Lochner L., Moretti E. The Effect of Education on Crime: Evidence on Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports // The American Economic Review. V. 94. N 1. 2004. P. 155–189. Usher D. Education as a Deterrent to Crime // The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie. V. 30. N 2. 1997. P. 367–384; Lochner L., Moretti E. The Effect of Education on Crime: Evidence on Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports // The American Economic Review. V. 94. N 1. 2004. P. 155–189.

Образованное население, развитый бизнес и повышение уровня благосостояния не только представителей бизнеса, но и более широких слоев среднего класса, включая чиновничество, создают условия для снижения уровня коррупции, перелома в сознании граждан (поворот к идее неприемлемости коррупции) и принятия решения крупным бизнесом о необходимости изменения правил игры¹²⁵.

Вопрос о том, какие общественные группы реально готовы к борьбе с коррупцией, является основным¹²⁶. Авторы исходят из предположения о «естественной» антикоррупционной позиции интеллектуальной элиты, бедных и средних слоев населения, малого и среднего (регионального) бизнеса, причем по отношению как к низовой, так и к верховой коррупции.

Сложнее положение региональных властей, находящихся (при нынешней системе распределения доходов) в состоянии и необходимости постоянного лоббирования своих интересов на федеральном уровне. Власти регионов (особенно благополучных) заинтересованы в ликвидации зависимости от федеральных чиновников, у которых, по существу, приходится выпрашивать свои же налоговые платежи для инвестирования в инфраструктуру. Безусловно, они заинтересованы в сокращении «федеральных проблем» (однако, при этом не обладают достаточной переговорной силой), но локальную борьбу с низовой и «региональной» административной коррупцией, а также с коррупцией с «захватом государства» на региональном уровне они вести заинтересованы в меньшей мере.

Намного сложнее положение крупного бизнеса, который в меньшей степени страдает от низовой административной коррупции, но вряд ли может отказаться от воздействия на государственные органы в своих интересах. Крупный бизнес (как и состоятельные 20% населения) объективно заинтересован в хорошем государственном аппарате, хороших рейтингах страны. Проблема состоит в том, что отдельные ФПГ имеют традиционные преимущества в решении своих проблем и отказ от них в пользу конкурирующих групп и лоббистов выглядит нереалистичным. Те представители бизнеса, которым недоступен «захват государства» заинтересованы в снижении уровня его распространения (как правило,

это относится к малому и среднему бизнесу на региональном уровне), при этом, чем меньше для них проблема «захвата» смягчается административной коррупцией (что определяется сравнительными издержками коррупционных и легальных трансакций) тем больше данная заинтересованность. В условиях спада или финансовых потрясений «захват государства» становится средством защиты крупных финансовых интересов, часто фактором выживания. Иногда только ex post можно понять, была ли та или иная политика основана на общественных интересах или на частном «захвате»¹²⁷. Тем самым важен анализ предшествующего опыта, оценка эффективности проектов за последние годы, их публичное обсуждение с формальной оппонентурой (с участием гражданского общества, деловых ассоциаций).

Федеральная бюрократия и политическая элита официально всегда выступают против коррупции, но эффективность их борьбы подрывается как постоянным давлением частных групп интересов (то есть верховой коррупцией), так и оппортунистическим поведением должностных лиц на нижнем уровне иерархии государственного аппарата. Поэтому стимулы высокопоставленных должностных лиц в отношении борьбы с верховой административной коррупцией на федеральном уровне и коррупцией с «захватом государства» находятся на низком уровне. В тех случаях, когда распространение коррупции приводит к ухудшению управляемости региональной бюрократией, и оно ассоциируется с возникновением или угрозой общественного недовольства, рассматриваемая группа может иметь сильные стимулы для противодействия коррупции. Однако успех противодействия зависит от преодоления оппортунистического поведения должностных лиц на нижнем уровне иерархии, что говорит о необходимости координации антикоррупционных мер и реформы государственной службы, а также бюджетной реформы, предусматривающей создание информационной инфраструктуры внутриведомственного, общественного контроля и механизмов стимулирования. Во всяком случае, при разработке любых схем борьбы с коррупцией необходимо видеть возможные конфликты интересов. Естественной стратегией было бы постепенное отсечение тех или иных сфер от административной коррупции с одновременным ограничением возможностей «захвата государства».

¹²⁵ В конце 20-х годов XX века несколько крупных бизнесменов Чикаго образовали секретный орган для борьбы с Аль Капоне и мафией. Им принадлежит заслуга смены мэра и осуществления других шагов по ограничению преступности, которые остались в некоторой тени по сравнению с действиями «федералов».

¹²⁶ См.: Григорьев Л. М. Конфликты интересов и коалиции / "Pro et Contra". 2007. Сентябрь. С. 114. Таблица 4.

¹²⁷ Отсюда постоянная сложность выделения эффективных проектов, возникающая от ассоциации крупных коммерческих интересов с интересами страны.

Коррупция «Низовая административная 1»

С точки зрения мер противодействия рассматриваемому типу коррупции определяющее значение имеет степень добровольности обмена¹²⁸, так как она определяет стимулы его участников, следовательно, и издержки выявления и противодействия коррупции. В свою очередь степень добровольности обмена зависит от сравнительных преимуществ и недостатков коррупционных форм поведения по отношению к легальным формам. Так, с точки зрения индивидуального выбора для должностного лица основные факторы сравнения – текущие и ожидаемые выгоды, ассоциируемые с реализацией легальной стратегией поведения, вероятность наказания за коррупционные сделки, тяжесть такого наказания. Для хозяйствующего субъекта при вступлении в отношения с работником бюджетной сферы или чиновником значение имеют сравнительные выгоды, выражающиеся в минимизации затрачиваемых временных и материальных ресурсов осуществления действия (получения разрешения, лицензии, справки, и т.п.), а также уровень неопределенности при реализации коррупционных сделок. Воздействуя на указанные факторы можно изменить структуру стимулов должностных лиц и хозяйствующих субъектов, следовательно, повлиять на масштабы коррупции.

1(а). «Низовая административная коррупция 1», характеризующаяся добровольным обменом в сфере применения санкций за нарушение законодательства

В рамках коррупции, характеризующейся высокой степенью добровольности обмена, стимулы его участников таковы, что выявлять латентные случаи коррупционных трансакций посредством формирования сигнала одной из сторон невозможно, так как обе стороны заинтересованы в сокрытии факта коррупционной трансакции. Повышать же вероятность наказания за коррупционную деятельность до уровня, позволяющего сдерживать нарушение закона, запретительно дорого для государства (контроль дороже основной деятельности). Поэтому при избирательной коррупционной трансакции наиболее оптимальный (с точки зрения выгод и издержек) вариант противодействия – повышение уровня возможных потерь для должностных лиц (заработная плата, статус, социальные льготы семьям) и тяжести наказания (текущие потери и упущенные выгоды) за

коррупционную деятельность для всех участников коррупционной трансакции. Другими словами необходимо снижать сравнительные (по отношению к легальным формам) выгоды и повышать издержки коррупционных форм поведения. Повышение издержек, в свою очередь, требует роста уровня прозрачности деятельности органов власти, снижения уровня неопределённости в вопросах исполнения ими своих функций. В этом плане мероприятия, предусмотренные в рамках реализуемой антикоррупционной политики, по созданию и совершенствованию механизмов общественного контроля имеют большое значение. Основная задача в данном случае избежать имитации со стороны органов власти внедрения и функционирования данных механизмов.

Если рассматривать коррупционные трансакции, целью которых является избегание санкций за нарушение законодательства, то основная проблема здесь – ослабление роли закона. В этом случае повышение тяжести наказания за нарушение норм соответствующего закона (например, размера штрафа за нарушение правил дорожного движения) приведёт к параллельному росту среднего размера взяток в соответствующей сфере, что усилит сдерживание нарушений. Однако, в этом случае существуют значительные риски того, что при очень высоких штрафных санкциях за нарушение закона, должностные лица будут провоцировать или симулировать нарушения индивидов с целью вымогательства¹²⁹. Это говорит о том, что данный метод (в качестве второго наилучшего) применим лишь в некоторых сферах, таких, например, как контроль соблюдения правил дорожного движения, и неприменим в сферах, где нарушение может быть спровоцировано/симулировано должностным лицом (например, налоговый контроль).

Если имеет место конфликт по поводу возникновения ущерба вследствие нарушения законодательства лицом или группой лиц, в действие вступают механизмы разрешения гражданско-правовых споров. Основная проблема здесь – возникновение ошибок первого и второго рода, однако в отличие от предыдущего случая факт коррупционной трансакции скрыть сложнее. Поэтому необходимо создавать стимулы для индивидов, потерпевших ущерб, формировать соответствующие сигналы и восстанавливать ущемлённые права. Очевидно, что особую роль играет наличие гаранта, способного разрешать такого рода конфликты, его репутация, механизмы возмещения ущерба, а также качество альтерна-

¹²⁸ Избирательная коррупционная трансакция – это трансакция, при которой, как правило, инициатором выступает взяткодатель и коррупционное действие основано не на «запросах» (явных или неявных) должностного лица, а на рациональном выборе взяткодателя.

¹²⁹ По сути дела речь идёт о том, что данный метод может спровоцировать воспроизводство ошибок второго рода вследствие намеренного создания условий для нарушения или симулирования такого нарушения должностным лицом.

тивных судебным механизмов разрешения конфликтов (сам факт возможности их использования может оказать положительное воздействие на сдерживание нарушений законодательства должностными лицами). Развитие спада и сокращение дохода может повысить сопротивление потенциальных нарушителей добровольной даче взяток с целью сокращения временных потерь, сокращению коррупционного дохода и усилению конфликтности при контактах.

1(б). «Низовая административная коррупция 1» (избирательная и неизбирательная), в сфере предоставления государственных услуг населению

Административная низовая коррупция в сфере государственных услуг возникает вследствие возможностей должностного лица ограничивать объём или качество предоставляемых им услуг или осуществляемых действий. Как и в предыдущем случае, важным фактором при определении методов борьбы с коррупцией выступает избирательность обмена. При этом если в разделе 1(а) речь шла только о проблеме воспроизводства сигнала одной из сторон коррупционной трансакции с целью выявления латентных их случаев, то в случае с предоставлением государственных услуг речь идёт об ограничении применения некоторых «общепринятых» методов противодействия коррупции. Примером может служить так называемая «коррупция с кражей», то есть в более общем смысле – коррупция, результат которой – создание экономических выгод взятодателю в ущерб эффективному распределению государственных ресурсов или поступлению средств в бюджет. Она предполагает избирательность коррупционного обмена и, как правило, отсутствие явного (прямого) распределительного конфликта вне коррупционной трансакции – потери ложатся на общественные интересы. В таком случае применение мер, направленных на увеличение конкуренции между должностными лицами, предоставляющими услуги, может спровоцировать рост масштабов «коррупции с кражей»: рост конкуренции $\Rightarrow$ снижение среднего размера взятки $\Rightarrow$ вход новых участников на коррупционный рынок со стороны спроса $\Rightarrow$ рост масштабов коррупции. Это особенно вероятно, если рост частоты коррупционных трансакций не ассоциируется для должностного лица с повышением вероятности наказания. Поэтому при таких характеристиках коррупции данного рода меры должны сочетаться с ощутимым повышением вероятности наказания.

Воздействие на стимулы должностных лиц и адресатов услуг возможно посредством создания стандартов качества услуг и процедур их предоставления (сроков, раскрытия информации о каналах обращения, возможностях обжалования решений и действий должностного лица),

что особенно важно в условиях неизбирательной коррупции. Такого рода стандарты должны формироваться с участием заинтересованных граждан и находиться в открытом доступе для всех желающих, а также дополняться наличием внесудебных механизмов разрешения споров. Кроме того необходимо оценивать качество исполнения соответствующих стандартов путём различных замеров восприятия потребителями качества соответствующих услуг. Изменение поведения адресатов услуг в плане формирования сигнала о нарушении их законных прав зависит от того как они оценивают выгоды от действий в форме жалоб на должностное лицо, нарушавшего должностной регламент. Это означает, что необходимо наличие гаранта указанных стандартов и регламентов предоставления услуг с достоверными достаточными полномочиями и мощностью, а также механизма компенсаций издержек адресатам соответствующих услуг при нарушении их прав.

2. Коррупция «Низовая административная 2»

Основным методом борьбы с «административной коррупцией 2» является устранение административных барьеров входа и функционирования бизнеса, снижение дискреционных зон для должностного лица. При этом на начальных стадиях необходим пересмотр характера регулирования государством экономической деятельности¹⁹⁰. Другими словами нужно определить сферы экономической деятельности, где необходимо присутствие государства (в данном случае в роли регулятора), масштабы и характер такого присутствия. В настоящее время антикоррупционные меры, предусмотренные национальным планом и Федеральным законом «О противодействии коррупции», направлены на корректировку действующего законодательства вне пересмотра целесообразности и характеристик регулирования. При этом корректировка законодательства предполагается в стандартном режиме без введения общественной оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов.

Для того чтобы получить адекватную картину, отражающую совокупность проблем бизнеса, характеристик коррупционного обмена в соответствующих сферах необходимо провести независимое исследование, структурированное в соответствии с существующими типами коррупции. Наиболее проблемные сферы должны подвергнуться анализу на предмет применения альтернативных способов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов или устранения регулирования вообще.

¹⁹⁰ Аузан А., Крючкова П. (ред.) Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. М., ИИФ "СПРОС-КонфОП", 2002.

Осуществление системных институциональных изменений в сфере регулирования требует привлечения институтов гражданского общества и экспертного сообщества. Особую роль в этом случае играет переговорная сила данных групп в плане учёта их мнения при принятии окончательного решения. Поэтому процедуры фиксации позиции экспертов и представителей адресатов регулирования, а также высокий уровень прозрачности процесса принятия решений органами власти – необходимое условие для создания эффективного механизма принятия стратегических решений. Ключевая проблема состоит в том, что федеральные органы власти, являющиеся регуляторами, должны сужать масштабы регулирования и тем самым урезать свои полномочия и сворачивать часть деятельности вообще. Данную проблему невозможно решить без формирования коалиций, способных преодолеть вето при принятии стратегических решений (что требует создания межведомственных механизмов принятия решений с жёстким правительственным контролем), а также без компенсаций для групп, несущих издержки в процессе институциональных изменений.

При противодействии низовой «административной коррупции 2» необходимо, как и в случае с низовой «административной коррупцией 1», учитывать характеристики коррупционной трансакции с точки зрения уровня избирательности обмена, влияние кризиса на структуру стимулов групп участвующих или способных участвовать в коррупционном обмене.

2(a). «Низовая административная коррупция 2», характеризующаяся избирательным обменом

Причинами возникновения избирательной «административной коррупции 2», как правило, являются высокие административные барьеры входа на рынок и функционирования бизнеса, наличие возможностей должностного лица осуществлять коррупцию «с кражей» или предоставлять преференциальный режим регулирования конкретному субъекту. В этих условиях меры противодействия (помимо выделенных в разделе 2) должны быть направлены на чёткую регламентацию действий должностного лица (например, в случае с предоставлением разного рода льгот или государственной помощи – определение предоставляющей льготы субъекта, а также характеристик адресата льгот) и контроль исполнения процедур, установленных регламентом. Если существует внешний по отношению к коррупционной трансакции распределительный конфликт (например, при дискриминации хозяйствующих субъектов должностным лицом в процессе предоставления льгот) необходимо создавать

прозрачную систему обжалования действий должностного лица, а также механизмы возмещения ущерба пострадавшей стороне.

2(б). Низовая «административная коррупция 2», характеризующаяся неизбирательным обменом

Причинами возникновения «административной коррупции 2», характеризующейся неизбирательным обменом, как правило, являются существующие дискреционные зоны в законодательстве (что позволяет должностному лицу трактовать норму в своих интересах и навязывать коррупционную модель поведения), злоупотребления должностным лицом служебным положением. Первое предполагает сокращение зон неопределённости в законодательстве, возможностей расширительной трактовки норм в действующих нормативных правовых актах, обеспечение консультационной поддержки адресатам регулирования, способствующей снижению их издержек при изучении правил, а также выявлению случаев дезинформирования должностными лицами адресатов регулирования. Второе предполагает повышение персональной ответственности должностных лиц, злоупотребляющих служебным положением (в частности расширения практики применения дисквалификации к должностным лицам как меры административной ответственности), создание механизмов разрешения споров и обжалования решений должностного лица (которые позволяли бы решать конфликтные ситуации с относительно низкими издержками и в короткие сроки) в совокупности с информационной инфраструктурой таких механизмов.

В случае с реализацией разрешительных норм (например, лицензирование), оставляющих возможности для должностного лица создавать барьер входа экономического агента на рынок, действенным является повышение конкуренции между субъектами, реализующими такого рода властные услуги, что, разумеется, не искоренит коррупцию в соответствующей сфере, однако приведёт к снижению транзакционных издержек адресата регулирования.

3. «Верховая административная» коррупция

Перераспределение государственных ресурсов при реализации масштабных инфраструктурных проектов, государственных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд подвержены значительным коррупционным рискам. Данные риски наиболее высоки в условиях сращивания бизнеса и государства, высокого уровня асимметрии информации между лицами, отвечающим за процесс перераспределения

соответствующих ресурсов и обществом, вышестоящим звеном иерархии государственного аппарата, а также высокого значения субъективного фактора при выборе направлений (что предполагает формирование целей), исполнителя и способа реализации бюджетных средств.

Указанные причины воспроизводства «административной верховой» коррупции невозможно свести на нет, можно лишь смягчить их воздействие, поэтому на начальном этапе следует исходить из серьезного анализа самой возможности эффективности государства в сфере производства каких-либо благ. Это означает вывод государства из сфер инвестиционной политики, в которых отсутствуют провалы рынка, или ориентацию на альтернативные (самостоятельному производству) способы создания инфраструктуры там, где такие провалы существуют. Последнее, в свою очередь, означает необходимость создания благоприятных условий для реализации частно-государственных партнерств (при этом нужно понимать, что данная сфера также подвержена коррупционным рискам, поэтому процедуры отбора контракторов – существенный компонент). Как и в случае с «административной коррупцией 2», такого рода решения приводят к потере коррупционной ренты влиятельных групп интересов, участвующих в процессе принятия решений в области инфраструктурных и иных инвестиций государства. Именно поэтому необходимо привлекать внешних экспертов, представителей бизнеса и общественных организаций при формировании переговорной силы данных групп достаточной для учёта их мнения, что предполагает обеспечение максимальной прозрачности процесса принятия решений и учёта (фиксации) мнения заинтересованных лиц. Данного рода эксперты должны участвовать не только в процессе отбора альтернативных способов достижения цели, но и определения соответствующей цели. В противном случае лица, принимающие стратегические решения, будут исходить из презумпции неэффективности рынка с целью подмены рынка «эффективным государством» (так как это увеличит объём перераспределяемых ресурсов, а значит и потоки ренты). Разумеется, привести в исполнение указанные механизмы принятия решений возможно лишь в том случае если существует разрыв интересов между различными уровнями государственного аппарата (между теми, кто определяет направление политики и теми, кто участвует в выборе поставщика для государства) и высоки стимулы в противодействии коррупции на самом верху его иерархии.

В тех сферах, где государственное участие неизбежно, следует обратить особое внимание на разделение бизнеса и власти, что требует выявления и контроля за деятельностью аффилированных с государством групп.

Разделение бизнеса и власти имеет ключевое значение с точки зрения преодоления как избирательной, так и неизбирательной верховой административной коррупции, которая в большинстве случаев представляет собой ни что иное, как захват бизнеса государством (*business capture*).

Важнейшее значение для противодействия избирательной «административной верховой» коррупции имеют три направления: размещение государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд; предоставление государственной или муниципальной помощи; распределение прав на государственные ресурсы (недвижимость, земельные, водные, лесные ресурсы и т.п.). Следует обратить внимание на то, что в данных сферах высока вероятность явного перераспределительного конфликта (то есть, как правило, существует третья сторона, несущая издержки от конкретной коррупционной транзакции) вне коррупционной транзакции, следовательно, выявление коррупционной транзакции возможно с минимальными для государства издержками.

Первое из указанных направлений предполагает формирование эффективных норм, регламентирующих процесс размещения государственного заказа, отбор поставщиков, оценку эффективности реализации бюджетных средств, а также создание гаранта, обладающего необходимой мощностью для адекватного сдерживания нарушений данных норм. Изменение норм необходимо осуществлять в части снижения значения субъективного фактора при отборе исполнителя (особенно это касается НИР), а также проработки вопроса публичности процесса размещения государственного заказа и расходования бюджетных средств (сопоставление издержек и достигнутого результата). В тех случаях, где единственным значимым фактором выступает цена контракта, целесообразно использовать электронные торги снижающие возможность сговора практически до нуля. С точки зрения масштабных инвестиционных проектов государства следует осуществлять независимый экономический аудит, включающий оценку обоснованности издержек как *ex ante* (то есть планируемых расходов), так и *ex post*. Последнее относится и к субъектам естественных монополий, которых при этом необходимо стимулировать к выводу непрофильных видов деятельности и отбору поставщиков на конкурсной основе (по крайней мере, в тех случаях, где единственным значимым критерием выступает цена контракта).

В части предоставления государственной или муниципальной помощи необходимо чёткое законодательное определение характеристик такой помощи, субъектов, обладающих правом предоставлять государственную

или муниципальную помощь, объекта помощи и процедур её предоставления. Механизмы обжалования решений должностных лиц, информационная инфраструктура института государственной помощи, включающая консультационную поддержку экономических агентов, – также необходимые условия снижения коррупционных рисков в данной сфере.

Третье направление предполагает введение аукционных форм распределения государственных ресурсов, что, как и в случае с размещением государственного заказа, требует чёткой конкретизации норм, обеспечения публичности процесса распределения государственных ресурсов, механизмов контроля соблюдения соответствующих процедур.

Важнейшие факторы противодействия коррупции – координация деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества (Прокуратура, Счётная палата, ФАС России и т.д.), а также создание действенного механизма санкций за нарушение процедур (размещения государственного заказа, распределения государственных ресурсов и предоставления государственной помощи). Последний должен включать санкции экономического и административного характера, накладываемые на отдельных должностных лиц, а тяжесть этих санкций должна соответствовать тяжести преступления и ущербу от коррупционной деятельности, а не заработной плате должностного лица.

4. Коррупция «с захватом государства»

Большинство стран с переходной экономикой попали в так называемую ловушку «равновесия на низком уровне» (low-level equilibrium trap) в котором реформы, угрожающие концентрации экономической и политической власти ресурсных групп интересов, были свёрнуты на том или ином этапе или дискредитированы в ходе их реализации. Существующие влиятельные группы интересов оказывают влияние на лиц, принимающих стратегические решения, обеспечивая им разного рода выгоды. Данные группы могут быть различными по своим характеристикам, как в плане интересов (узкие или широкие), так и в плане тех выгод, которые они могут предоставлять должностным лицам (голоса, помощь в продвижении, материальные выгоды). Громадная традиция анализа конфликтов и их разрешения при решении вопросов национальной экономической политики в 20 веке в ведущих рыночных демократиях указывает на то, что политический (включая избирательный) процесс тесно связан с коалициями коммерческих интересов. В современных условиях в мире достаточно указать на сложность отделения национальных и групповых

интересов в вопросах торговых тарифов и субсидий, вступления в ВТО, курсовой политики, характера антикризисных мер в ведущих странах.

Решения о том, в пользу какой из групп распределять права или ресурсы, а также о характеристиках таких прав принимаются в контексте политических, административных и экономических выгод. Из сказанного следует: чем выше уровень политической конкуренции в стране и выше значимость репутации, тем в большей степени лица, принимающие стратегические решения (то есть решения, определяющие траекторию институциональных изменений и характер распределения государственных средств), ориентируются на политические или административные выгоды и тем менее они заинтересованы в сохранении коррупционных отношений. По сути дела, меры, имеющие целью снижение уровня коррупции с «захватом государства», направлены на реформирование процесса ввода новых институтов и формирования долгосрочных ориентиров экономической политики. Данная проблема не имеет универсального решения и меры её преодоления должны основываться на определении заинтересованных в эффективном государстве групп с достаточной переговорной силой для снятия перераспределительного конфликта. Речь здесь идёт о так называемом «рынке влияния»¹³¹, который характеризуется двумя существенными факторами: прозрачность влияния и уровень конкуренции. Разумеется, чем выше уровень прозрачности «рынка влияния», выше уровень конкуренции, тем ниже вероятность воспроизводства «равновесия на низком уровне» (т.е. ниже вероятность «захвата государства», результатом которого является перераспределение выгод в пользу узких групп интересов в ущерб общему благосостоянию).

Можно выделить четыре основные причины воспроизводства коррупции с «захватом государства» (помимо высокого уровня координации «захвата»):

- низкое качество институтов, регулирующих процесс финансирования политических партий;
- низкий уровень социальной организации, организации коллективного действия;
- высокая концентрация экономической власти;
- отсутствие институтов, регулирующих процесс «открытого» влияния.

¹³¹ Hellman J. S. Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies. Background Paper Prepared for the Conference "Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies". 2007.

В соответствии с этими причинами меры противодействия коррупции с «захватом государства» следует сосредоточить на трёх направлениях (см. Таблицу 5):

- увеличение конкуренции на «рынке влияния» посредством обеспечения широкого доступа групп к «рынку»;
- формирование эффективных механизмов производства новых правил;
- повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий.

Первая группа мер включает в себя: развитие бизнес ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования, препятствующих повышению уровня экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики, включающих представителей бизнеса (ассоциаций), экспертного сообщества и должностных лиц, принимающих стратегические решения. Особое значение имеет переговорная сила данных групп, которая в свою очередь зависит и от процедур принятия решений; следовательно, данная группа мер должна рассматриваться вкупе со второй группой мер.

Вторая группа мер предполагает выстраивание процедур проектировки, согласования, отбора наиболее эффективных правил, нацеленных на общественное благосостояние. Другими словами: вводятся правила, регулирующие производство новых правил, эффективно реализующих принципы институционального проектирования¹³², частным случаем которых является оценка регулирующего воздействия. В данном случае важнейшая составляющая – механизм включения гражданского общества в процесс проектировки и ввода новых правил игры (например, механизм публичного слушания).

В третью группу входят действия, направленные на создание прозрачных, легальных механизмов финансирования политической деятельности, а также на раскрытие информации о доходах и расходах должностных лиц, принимающих стратегические решения.

Коррупционная ситуация в России по общему мнению достаточно серьезная. Анализ теории коррупции должен стать одной из основ

¹³² Тамбовцев В. Л. Экономическая теория институциональных изменений. М.: ТЕИС, 2005.

долгосрочной борьбы за эффективное государство, демократическое общество, свободное от коррупции. Упустив первый период трансформации и получив коррупционную проблему как часть провалов того времени, российское общество будет вынуждено работать над ней, строить коалиции, пытаясь выдавить коррупцию с разных уровней государства и общественной жизни.

Таблица 5. Типы коррупционных транзакций, общие и релевантные меры противодействия

Типы коррупции	Виды коррупционных транзакций	Релевантные меры противодействия	
Низовая административная 1	добровольная транзакция	Повышение альтернативных издержек для должностных лиц. Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность	
	недобровольная транзакция	Формирование стандартов качества услуг, регламентов и правил предоставления услуг. Развитие механизмов защиты потребителей услуг, включая досудебные механизмы разрешения споров. Создание информационной инфраструктуры (информационно-консультативной поддержки защиты прав потребителей)	
Низовая административная 2	добровольная транзакция	Пересмотр роли государства (сокращение масштабов регулирования, изменение характеристик регулирования, устранение регулирования вообще). Снижение дискреционных зон в законодательстве. Повышение альтернативных издержек для должностных лиц. Повышение ожидаемой тяжести наказания за коррупционную деятельность	Регламентация исполнения должностным лицом установленных функций (в некоторых сферах включающая процесс согласования решений с релевантным гарантом). Контроль соблюдения процедур исполнения установленных функций
	недобровольная транзакция		Повышение конкуренции между субъектами, реализующими властные услуги. Развитие внесудебных механизмов разрешения конфликтов, предусматривающих компенсацию ущерба, и информационной инфраструктуры данных механизмов. Повышение уровня персональной ответственности должностного лица в случае злоупотребления служебным положением и нарушения должностного регламента
Верховая административная	добровольная транзакция	Вывод государства из сфер инфраструктурной политики, где отсутствуют провалы рынка.	

		Ориентация на привлечение частных инвестиций в создание инфраструктуры (например, посредством коммерческой концессии). Развитие институтов, регулирующих сферу размещения государственных или муниципальных заказов на поставки работ (услуг) для государственных нужд. Развитие институтов, регулирующих предоставление государственной или муниципальной помощи. Развитие институтов, регулирующих распределение прав на государственные ресурсы. Создание эффективных механизмов координации деятельности органов власти, контролирующих процесс расходования бюджетных средств и распределения государственного имущества
	недобровольная транзакция (захват бизнеса)	Совершенствование судебной системы и развитие институтов защиты прав собственности. Разделение власти и бизнеса
Коррупция с «захватом государства» (верховая коррупция)	добровольная транзакция	Увеличение конкуренции между группами интересов на «рынке влияния» (что предполагает демополизацию их переговорной силы) – развитие бизнес ассоциаций, реализующих общие, а не частные интересы; создание эффективных институтов антимонопольного регулирования, препятствующих повышению уровня экономической концентрации и устраняющих антиконкурентные преимущества; создание консультативных советов в сфере экономической политики. Формирование эффективных публичных механизмов производства новых правил, предусматривающих учёт мнения бизнес ассоциаций и экспертного сообщества; Повышение качества правил и механизмов контроля финансирования частными организациями политических партий

ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Леонид ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента Международного университета в Москве,

Наталья ЗУБАРЕВИЧ,
доктор географических наук,
профессор географического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова,

Юлия УРОЖАЕВА,
начальник отдела экономического анализа Внешэкономбанка

Региональная политика: вызовы кризиса

Региональная политика оказалась в фокусе внимания только в завершающий период экономического подъема 1999–2008 гг., когда у России появились финансовые ресурсы для ее реализации, а следовательно – выбор между выравнивающей и стимулирующей политикой¹⁹. Этот выбор сохраняется и в условиях нарастающего кризиса: поддержка тех или иных регионов может обеспечить не только краткосрочные задачи в виде смягчения хода и последствий кризиса, но и более долгосрочные – сохранение «стартовых площадок» последующего роста. Кому и какая поддержка необходима при разных макроэкономических условиях? Это стало предметом широкой и жесткой дискуссии в России, но адекватный выбор невозможно сделать без понимания основных приоритетов развития и механизмов региональной политики, а также сложившихся тенденций развития регионов.

Теоретические и эмпирические исследования развития регионов: мировой опыт

Регионы в современных условиях воспринимаются как ключевой уровень для экономического роста и развития. А. Скотт и М. Сторпер

¹⁹ См. также Л.М.Григорьев, Н.В.Зубаревич, Ю.В.Урожаева «Сцилла и Харибда региональной политики.», «Вопросы экономики» №2, 2008.

отмечают, что «города и регионы... выступают важнейшими основами процесса развития в целом¹³⁴». Именно в локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров¹³⁵. В развитых странах это находит отражение в многочисленных программах и исследованиях, посвященных анализу конкурентоспособности отдельных территорий.

Важнейшую роль в развитии играет пространственная концентрация экономической деятельности, а также механизмы, способствующие эффективному взаимодействию экономических агентов на локальной территории¹³⁶. Но изучение роли регионов в неоклассической теории было сведено к поиску связи между развитием страны, уровнем урбанизации и концентрации экономической деятельности¹³⁷. Опыт развитых стран показывает, что в ходе экономического развития доля населения, живущего в городах, возрастает, затем начинает сокращаться, но при этом в целом урбанизация продолжает расти, формируя расширяющиеся урбанизированные пространства (метрополитенские ареалы).

Признание роли территорий в экономическом развитии – сравнительно недавний феномен в экономической науке. Основные факторы пространственного развития сформулированы в «новой экономической географии», основы которой были заложены П. Кругманом¹³⁸. Выделяются факторы «первой природы» (наличие природных ресурсов, географическое положение), которые слабо зависят от человека, и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), связанные с деятельностью государства и общества. Чем выше уровень развития страны, тем сильнее воздействие на развитие ее регионов факторов «второй природы».

Огромную роль в региональном развитии играет инфраструктура. Значительные положительные экстерналии возникают в агломерациях

и регионах в результате совместного пользования дорогой капиталоемкой инфраструктурой, в частности, транспортной, телекоммуникационной, энергетической и остальными ее видами, которые носят сетевой характер¹³⁹. В ЕС транснациональная и трансграничная кооперация выделена в отдельную программу; все новые члены прежде всего получают гранты на строительство скоростных дорог, сетей и т. д. Хотя с развитием новых технологий потребность в физических перемещениях рабочей силы и товаров несколько снижается, фактор внутренней связности территории продолжает играть ключевую роль.

Крупные инвестиции в базовую физическую инфраструктуру требуют четкого определения целей стратегической политики на федеральном уровне, так как региональный лоббизм и влияние групп интересов могут привести к принятию неэффективных решений. Однако это не означает, что регионы нужно исключать из процесса обсуждения и выработки планов по развитию стратегической федеральной инфраструктуры. Наоборот, региональная экспертиза может дать неоценимые знания, которые будут способствовать успешной реализации проектов.

Важную роль в развитии играют социальные сети как компонент институциональной среды¹⁴⁰. Регионы представляют собой сложную социальную систему, в которой тесно переплетены отношения и связи между компаниями, людьми и группами в обществе, основанные на общей культуре и истории, воспитании, особых региональных ценностях. В целом эти связи и отношения можно описать как систему неформальных институтов – правил взаимодействия между экономическими агентами, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. Социальные сети могут создавать благоприятную среду для ведения бизнеса и экономического роста. Например, длительные личные контакты с конкурентами и поставщиками на определенной территории позволяют компаниям точнее оценивать потенциальную надежность партнеров.

В странах с переходной экономикой процесс установления неформальных взаимоотношений еще более актуален, так как включает в себя третью, очень важную сторону – государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти. Он позволяет снижать взаимные

¹³⁴ Scott A., Storper M. Regions, Globalization, Development // *Regional Studies*. 2003. Vol. 37, No 6 & 7.

¹³⁵ Porter M. E. Regions and the New Economics of Competition / *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

¹³⁶ А. Маршалл подробно описывал положительные внешние эффекты, возникающие при концентрации производства в одном месте (Marshall A. *Principles of Economics*. London: Macmillan, 1890). Механизмы, усиливающие концентрацию экономической деятельности, исследовались в работах А. Хиршмана, Г. Мюрдаля; эмпирический анализ роли агломераций содержится в работах А. Скотта, М. Сторпера, П. Кругмана, М. Фуджиты, Дж. Стиглица и др.

¹³⁷ Wheaton W., Shishido H. Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development // *Economic Development and Cultural Change*. 1981. Vol. 30. P. 17–30.

¹³⁸ Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // *The Journal of Political Economy*. 1991. Vol. 99, No 3. P. 483–499.

¹³⁹ Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия решения о размещении производства на территории региона с последующими эффектами «круговой причинности» Г. Мюрдаля: размещение производства создает спрос на труд и тем самым привлекает работников; наличие гибкого рынка труда привлекает другие компании; концентрация людей в одном месте делает выгодным производство неторгуемых товаров.

¹⁴⁰ См.: Scott A. *Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries* // *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23, No. 1; Scott A., Storper M. *Op. cit.*

риски и создавать взаимовыгодные партнерства, что необходимо в условиях непрозрачности правил игры и отсутствия эффективных механизмов разрешения споров, а также четкой системы сдержек и противовесов. Под неформальными отношениями имеется в виду не коррупция и подкуп чиновников региональной администрации, а широко распространенные во всех странах механизмы согласования проектов, их обсуждения с возможными сторонниками и блокирующими группами. В развитых странах эти механизмы иногда формализованы и, как правило, функционируют при помощи структур гражданского общества; в России же они пока носят в основном неформальный характер.

Наличие тесных социальных связей в регионе способствует созданию активных групп специальных интересов, которые могут играть существенную роль в поддержке или блокировании проводимой экономической политики. В главах российских ученых-институционалистов подробно рассмотрены процессы формирования групп специальных интересов и возможности образования коалиций между ними на уровне страны в целом¹⁴¹. Но почти в каждом регионе существует собственный набор стратегических игроков, который включает крупный бизнес (российский и иностранный), средний региональный и малый локальный бизнес, чиновников исполнительной и законодательной ветвей власти, интеллектуальные элиты (разные по составу в зависимости от специализации и истории развития региона), национальные и религиозные меньшинства и т. д. Использование указанного механизма крайне важно для проведения региональной политики, так как активные группы будут либо поддерживать разные цели и инструменты, либо выступать против них.

Учет факторов развития и групп интересов позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам. Это, безусловно, предполагает высокое качество федерального законодательства, предсказуемость правил игры и исключает попытки омертвления или искусственной (сверху) фиксации той или иной пространственной структуры вне активности самих граждан, бизнеса, местных властей и локального гражданского общества.

Для России как среднеразвитой страны необходим адекватный баланс направлений региональной политики, сочетающих использование преимуществ «первой природы», развитие физической инфраструктуры,

более эффективное использование агломерационного эффекта, но прежде всего - стимулирующих расширение роли социальных сетей и активных групп, действующих на территории региона, что улучшает институциональную структуру экономического развития.

Инструменты политики регионального развития

Как показывает опыт ЕС и других стран, политика развития должна включать в качестве обязательного элемента поддержку территорий – основы роста экономики в целом. Однако проведение эффективной региональной политики невозможно без отлаженной системы институтов центральной и региональной власти, взаимодействия регионов на разных уровнях (причем как по вертикали, так и по горизонтали). Такая система вместе с остальными институтами обеспечивает баланс групповых интересов и дает возможность вырабатывать эффективные решения.

Важно отметить, что при региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Но на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного гражданского общества; инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, определяют качество региональных институтов. Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

Институциональные меры и директивное финансирование. Исходя из практики многих стран, наиболее эффективными являются так называемые «мягкие» меры политики регионального развития: формирование и поддержка региональных институтов, межрегионального партнерства, государственно-частных ассоциаций и партнерств. Это обусловлено тем, что такие формы поддержки позволяют в большей степени задействовать неформальные институты и опираться на них. Более того, они создают условия для того, чтобы региональные группы специальных интересов оказались вовлечены в процесс принятия и исполнения решений.

¹⁴¹ См. подробнее: Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития; Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1.

В своей структурной политике ЕС отказался от прямого финансирования предприятий (и неинфраструктурных проектов в целом). Это связано с неразрешимыми проблемами дизайна институтов (правил и механизмов) такой политики: отсутствием эффективного механизма отбора проектов, трудностями оценки и контроля за их выполнением и качеством, неэффективностью проектов с точки зрения территорий. Директивная поддержка приводит к непродуктивной конкуренции регионов за средства федерального центра и за крупные проекты, что в долгосрочном плане может иметь негативные эффекты.

Поддержка эволюции. Важный элемент структурной политики ЕС – подробный анализ тенденций развития региона, консультации с местными группами специальных интересов и настройка тонких механизмов поддержки тех элементов развития, которые уже существуют на данной территории. Как правило, частичная финансовая поддержка – лишь небольшая часть таких проектов, и средства направляются на образование, переобучение и развитие инфраструктуры. Поддержка оказывается прежде всего проектам, которые были выбраны частным бизнесом, делаящим это более эффективно, чем государство. Более того, в условиях жесткой конкуренции невозможно «обмануть рынок»: если проект реализуется по политическим причинам, то вероятность его провала в долгосрочном плане весьма велика.

Опора на основных стейкхолдеров и учет интересов групп специальных интересов. Региональная политика должна учитывать интересы сильных региональных игроков и опираться на существующие активные группы специальных интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейкхолдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, формирование систем компенсаций проигрывающим сторонам – неотъемлемые элементы разработки региональной политики в развитых и в некоторых среднеразвитых странах. Часто эти процедуры формализованы в рамках некоммерческих организаций и негосударственных ассоциаций, а также других структур гражданского общества. Наличие этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеет центр, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов.

Социальная политика – необходимый элемент региональной политики развития. Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка бедных территорий также

является важным элементом региональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения (например, программы переобучения или изменения специализации регионов), а не краткосрочные эффекты на стороне спроса. Для проведения такой политики необходимы отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, четко обозначенные приоритеты политики и ясные критерии отбора получателей помощи.

Во многих развитых странах континентальной Европы произошел перелом негативной тенденции роста социального неравенства регионов¹⁴². Это оказалось возможным при достижении достаточно высокого уровня экономического развития, обеспечившего необходимые финансовые ресурсы. Основным механизмом стала политика масштабного, но эффективного перераспределения социальных трансфертов более бедным слоям населения, давшая дополнительный эффект в виде некоторого сглаживания региональных различий в доходах населения. То есть ключом к решению проблемы неравенства по доходу оказалась не региональная, а социальная политика. Если идти, условно говоря, континентальным путем, в России для смягчения социального неравенства регионов нужны два условия: достаточно высокий уровень экономического развития, которого страна вполне способна достичь (хотя ресурсов для перераспределения потребуется значительно больше, чем в странах ЕС, из-за барьеров гигантского и плохо обустроенного пространства), и эффективная социальная политика государства, которой пока нет. Возможен и иной путь, англосаксонский, – не создавать столь масштабной системы перераспределения, помогая только наиболее социально уязвимым, а вкладывать больше ресурсов государства в человеческий капитал, чтобы мобильное и конкурентоспособное население само выбирало, где жить. Но для этого нужна институциональная реформа, и не только в сфере образования и здравоохранения, но и на рынках жилья и т.д. Возможны варианты, но суть остается неизменной – в политике сглаживания социальных контрастов в пространстве люди важнее регионов, именно социальная политика способна смягчить пространственное социальное неравенство.

¹⁴² World Development Report 2009 “Spatial Disparities and Development Policy”, World Bank 2009.

Развилки региональной политики в России в условиях роста

Перспективы России во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее передовых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами с точки зрения наличия ресурсов или географического положения. С учетом сложной конфигурации и неоднородности России важно уменьшить региональные различия в долгосрочном плане. Большой разрыв между регионами будет провоцировать рост социального напряжения, что станет тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу отсталых регионов может сдерживать экономический рост в передовых городах и областях. **Сцилла выравнивания и Харибда неравенства и развития** – ключевая альтернатива региональной политики страны. В России эта традиционная дилемма должна решаться в условиях нестабильного баланса федеральных и региональных институтов, отсутствия институтов регионального развития и острой необходимости модернизации институциональной инфраструктуры.

Потребность в модернизации экономики страны (перехода к «инновационному» развитию, на языке правительственных документов) поставила на первый план проблему регионального развития и направлений региональной политики. Почти до середины 2000-х годов не предпринимались попытки создать осмысленную парадигму региональной политики, хотя региональных программ, часто очень похожих друг на друга, было подготовлено немало. Определенный толчок к поиску путей решения региональных проблем дали приоритетные национальные проекты, реализация которых показала необходимость учета региональной специфики. Наконец, потребность в выработке промышленной (структурной) политики также вынудила обращаться к региональным аспектам развития, ведь новые промышленные производства и объекты инфраструктуры должны где-то размещаться.

Различия российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимо с разнообразием стран – членов ООН, за исключением крайних случаев беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год) и наиболее развитых стран (ВВП на душу населения больше 30 тыс. долл. в год). Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слабо развитые республики и «советские» промышленные регионы.

Неотложная задача выработки новой парадигмы региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что может привести к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;
- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;
- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;
- политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;
- растут риски трактовки региональной политики «по-госплановски» – как установление специализации регионов из федерального центра.

Региональная политика оказалась на переломе в 2006–2008 гг., когда государство получило нефтяную ренту для возможного решения проблем развития. Недостаточность простого бюджетного выравнивания для решения проблемы регионального неравенства и развития стала очевидной. Приходит осознание неизбежности региональной дифференциации как следствия быстрого экономического развития, предпринимаются попытки классифицировать регионы по уровню развития, выделить регионы – «локомотивы роста». Под влиянием общих тенденций государственной экономической политики последних лет и поддержка роста регионов стала пониматься как необходимость создания генеральных схем развития *a la soviétique*: попытка определить сверху на федеральном уровне преимущества и потенциал региона с точки зрения общих интересов страны и инвестировать бюджетные деньги в соответствующие территориально-промышленные комплексы и кластеры¹⁴³. Негативный опыт политики стран ЕС, давно ими осознанный, оказался не востребованным в России.

Даже в рамках этого – так называемого вертикального – подхода российские власти не до конца понимают объективные ограничения навязываемой ими унификации. В любом случае придется формулировать

¹⁴³ Разумеется, под этот старый и в общем безнадежный заказ были подведены соображения на языке стратегического планирования при потере главного – собственного внутреннего динамизма регионов.

различные цели развития для разного типа регионов и использовать разный инструментарий для их достижения. Вертикальный подход дополняется **горизонтальным** (укрупнительным) – попытками объединения регионов, которое должно магическим образом решить проблему экономического роста и выравнивания. Оба названных подхода могут привести к осуществлению неэффективных проектов, которые будут иметь серьезные негативные последствия для развития отдельных регионов и их конкурентоспособности в России и на международной арене. Но измерить результаты будет непросто: введенная с 2007 г. система оценки деятельности губернаторов, по сути, делает их ответственными за всю историю развития своего региона.

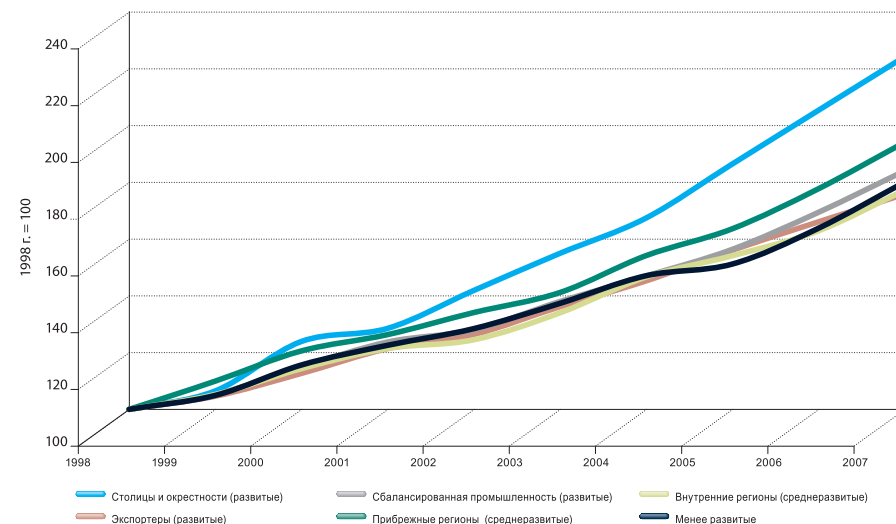
Эффективность региональной политики во многом зависит от того, по какому пути будет происходить дальнейшее развитие страны в целом. В первом приближении можно назвать складывающиеся здесь коалиции и конфликты интересов. Все регионы заинтересованы в доступе к федеральным финансовым ресурсам, но менее развитые оказываются в коалиции с теми федеральными органами, которые хотели бы сохранить и расширить свои перераспределительные полномочия. Крупный бизнес заинтересован в четких перспективах федеральных инвестиционных программ, но способен сам определять направление собственных инвестиций вместе с региональными игроками.

Объективные тренды как «коридор возможностей» для политики регионального развития в России

Рост регионального неравенства. В период экономического подъема 1999–2008 гг. различия регионов по душевому ВРП нарастали (рис. 1). Как и предшествующий кризис, экономический подъем оказался проверкой конкурентоспособности отраслей и регионов в условиях открытой экономики. Конкуренция активизировала естественные факторы развития – использование накопленного физического и человеческого капитала, географических преимуществ¹⁴⁴. Вместе с тем их действие искажалось слабостью (и часто отсутствием) основных институтов рынка, нестабильностью институциональной среды и «нетрадиционными» методами внутренней конкуренции.

¹⁴⁴ См.: Григорьев Л. М., Урожаева Ю. В. Влияние экономического подъема на региональное развитие. / 1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. М, 2003; Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов / Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области – региона лидера. М.: МОНФ, 2005; Зубаревич Н. В. Стратегии пространственного развития в период экономического роста // Вестник МГУ. 2008. № 1.

Рисунок 1. Динамика ВРП по группам регионов, 1998–2006 гг. (1998 г. = 100%)



Источник: Источник: ФСГС, оценки ИЭФ

Устойчивость сложившей структуры регионов по уровню и факторам развития. В переходный период развитие регионов определялось двумя группами факторов: ресурсами и унаследованными активами (наличием природных ресурсов, географическим положением, унаследованной инфраструктурой и промышленностью, структурой человеческого и социального капитала) и институциональными факторами (структурой и концентрацией собственности на территории региона, сложившимися взаимоотношениями с федеральным центром, отношениями между региональными и местными администрациями и бизнесом, функционированием региональной судебной системы, наличием активных групп населения).

В таблице 1 представлена картина развития российских регионов в 1995–2006 гг. Столичные регионы характеризовались быстрым ростом во многом благодаря огромным государственным инвестициям прежних периодов в развитие транспортной инфраструктуры и промышленного

производства, в федеральных городах бурно развивались рыночные услуги, в 2000-е годы начался потребительский и строительный бум.

Таблица 1 Поляризация развития российских регионов, 1995–2006 гг. (ВРП на душу населения, % к среднероссийскому уровню)

	1995 г.	1998 г.	2002 г.	2007 г.
Развитые	120	132	136	139
столицы и окрестности	122	163	192	212
экспортеры	144	175	179	203
сбалансированная промышленность	109	98	88	86
Среднеразвитые	80	76	72	66
прибрежные регионы	81	81	77	73
внутренние регионы	79	70	65	57
Менее развитые	57	52	45	42

Источник: Источники: ФСГС; расчеты ИЭФ

На динамике развития регионов-экспортеров сказалась очень благоприятная внешняя конъюнктура. Эти регионы являются основными донорами федерального бюджета. Однако в них не удается решать проблемы модернизации и альтернативного развития: неясна их судьба после исчерпания основного ресурса.

Бедные или проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из федерального бюджета. Более того, поскольку перераспределение носит в основном уравнилительный характер, регионы не получили стимула к привлечению бизнеса на свои территории и разработке других мер по ускорению экономического развития. Отметим также длительное смещение (в документах и дискуссиях по региональной проблематике) регионального выравнивания бюджетной обеспеченности с региональным выравниванием развития. Первое, разумеется, относится только общественным услугам и влияет на часть бюджетных секторов (в основном услуг), но порождает серьезные угрозы иждивенчества и лоббирования вместо усилий по самостоятельному развитию.

Таблица 2. Основные макроэкономические показатели российских регионов (в % к общероссийским)

	Население		ВРП		Промышленное производство*		Инвестиции		Бюджетные расходы на 1 жителя, % от среднероссийского уровня	
	2000	2008	2000	2007	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Столицы и окрестности	14,7	15,3	27,6	32,4	11,9	19,6	20,8	20,4	164	209
Экспортеры	9,9	8,0	19,6	16,1	26,5	20,6	25,5	20,2	226	137
Сбалансированная промышленность	28,6	30,2	25,6	25,9	34,3	34,9	24,1	27,1	96	81
Прибрежные регионы	14,1	13,8	10,7	10,1	10,9	9,0	13,9	13,9	68	79
Внутренние регионы	11,6	11,0	6,8	6,4	7,2	7,9	7,0	7,7	53	78
Менее развитые	21,1	21,6	9,7	9,1	9,2	8,0	8,6	10,6	49	60

* Данные по промышленному производству за 2000 г. приведены в структуре ОКОНХ, за 2007 г. – в структуре ОКВЭД.
Источники: ФСГС; оценки ИЭФ.

Основные экономические показатели российских регионов приведены в таблице 2. Вследствие неодинаковой динамики развития групп регионов их поляризация резко возросла – разрыв между регионами по уровню инвестиций, величине создаваемой добавленной стоимости достигает 20–30 раз. В то же время уровень потребления и доходов в бюджетном секторе более сглажен благодаря проводимой выравнивающей политике перераспределения.

Экономический рост не привел к изменению механизмов развития регионов. Экспортеры и столицы при сохранении благоприятной конъюнктуры могли бы и дальше развиваться высокими темпами. Регионы – промышленные «середняки», а также прибрежные территории не имеют достаточных ресурсов для самостоятельного развития, несмотря на экономический рост. Бедные регионы по-прежнему ориентированы на получение трансфертов из центра.

Дефицит демографических ресурсов. В долгосрочной перспективе более опасной формой неравенства, чем растущий экономический диспаритет, может оказаться усиление региональных различий в качестве населения. Демографические ресурсы станут важнейшим фактором, ограничивающим развитие, но в неодинаковой степени для разных регионов. Наиболее острой эта проблема будет для Европейского Центра и Северо-Запада (за исключением столичных областей). В среднесрочной перспективе только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Стимулирование рождаемости не способно решить проблему естественной убыли в большинстве российских регионов, в которых она уже превысила 0,5% численности населения в год. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет «сжимать» обжитое пространство, причем особенно быстро – в Европейской России.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, так как чистый миграционный приток населения в Россию сократился в четыре-пять раз по сравнению с показателями 1990-х годов. Изменились и векторы миграций из-за смены стрессовых факторов на экономические. В 2000-е годы исчезла обширная зона притока мигрантов в центре и на юге Европейской России, поскольку сошли на нет миграции из СНГ периода раннего транзитивного кризиса. Снизилась интенсивность миграционного оттока из северных и северо-восточных регионов страны благодаря росту их экономики и финансовой помощи. На этом фоне усиливалось притяжение крупнейших городов, миграции стали, как и в советское время, носить ярко выраженный центр-периферийный характер. Однако по прогнозным оценкам, только Московская столичная агломерация будет компенсировать естественную убыль миграционным притоком.

Малочисленность городов, способных выполнять функцию центров роста и модернизации. По данным исследований Института географии РАН и Независимого института социальной политики, из более чем тысячи городов страны быстрее адаптировались к новым условиям только четыре группы: агломерации федеральных городов; крупнейшие города (с населением, близким к 1 млн. человек и более); центры регионов (с населением свыше 200–250 тыс. человек); монопрофильные города экспортных отраслей промышленности. При сохранении макроразвития стабильности они останутся основными точками роста в России. Суммарная их доля в общем числе городов страны невелика – 14%, но в них проживает более половины городских жителей. В среднесрочной перспективе к ним может добавиться только группа приморских портовых городов. Однако бюджетная и институциональ-

ная политика федеральных властей не стимулирует развитие городов-лидеров, их экономические ресурсы перераспределяются, а права местного самоуправления ограничиваются. В результате замедляется естественная диффузия экономического роста: от крупнейших центров к менее крупным, а затем и к периферийным территориям.

Механизмы межрегионального и межсекторного взаимодействия: для чего нужны макрорегионы?

Давняя проблема России – слабость горизонтальных связей регионов. В современных условиях региональное сотрудничество сдерживается конкуренцией за имеющиеся экономические, в том числе инвестиционные, ресурсы, доминированием вертикальных структур в принятии решений. Вместе с тем ширится понимание того, что существующая форма межрегиональной конкуренции является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Необходимо находить новые формы кооперации и сотрудничества регионов для взаимовыгодного экономического развития.

Одной из форм интеграции может стать выделение макрорегионов для целей совместного развития инфраструктур и реализации межрегиональных проектов. Но кто должен выступать субъектом стратегического планирования регионального развития? Опыт ЕС (еврорегионы и пр.) показывает, что здесь полезна горизонтальная координация на уровне региональных правительств и бизнеса при поддержке ЕС. Российское Министерство регионального развития попыталось в 2008 г. выделить 10 макрорегионов для более широких задач – долгосрочного планирования их развития с выделением перспективных специализаций. Этот подход намного более директивный, он не был реализован, но горизонтальная интеграция в форме макрорегионов может быть эффективной при правильной постановке задач.

Выделенные макрорегионы внутренне очень неоднородны (таблица 3). Перспективы развития каждого во многом определяются его местоположением и композицией составляющих его субъектов РФ. Улучшить эти перспективы можно лишь постепенно за счет вложений в инфраструктуру, что предполагает не столько фиксацию нынешней специализации, сколько создание общих условий для естественного развития.

Таблица 3. Композиция российских регионов по типам и макрорайонам, 2006 год

	Столицы и окрестности	Экспортеры	Сбалансированная промышленность	Прибрежные регионы (среднеразвитые)	Внутренние регионы (среднеразвитые)	Менее развитые	Население, млн человек	ВРП, тыс. руб./человека
Европейский Север		2		3			5,0	213,2
Северо-Запад	1			2	1	1	8,5	202,0
Центр	2		1		7	3	29,9	313,4
Центрально-Черноземный		2			2	1	7,3	127,4
Южный				2		8	18,9	90,9
Поволжье			4	1		8	23,8	134,0
Урал			6			1	19,3	163,3
Западно-Сибирский		4	2		1	2	14,6	299,2
Восточно-Сибирский		1	1		1	3	8,3	173,3
Дальневосточный		2		4	1	2	6,5	198,8
Население, млн. человек	21,7	11,3	42,9	19,7	15,8	30,8		
ВРП, тыс. руб./человека	421,6	403,3	170,7	145,0	114,2	83,6		

Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

В отношениях между соседями внутри макрорегионов не может быть единообразия, поскольку различные типы регионов характеризуются собственной спецификой развития. Поэтому важно выявить объективные факторы конкуренции и кооперации и найти формы взаимодействия соседних регионов. На наш взгляд, понятие «макрорегион» целесообразно использовать для анализа межрегионального взаимодействия, так как именно в пределах одного макрорегиона субъектам легче устанавливать кооперативные связи между собой.

Цель формирования макрорегиональных планов развития – обеспечение координации точек роста, определяемых федеральными программами, стратегиями трансрегиональных компаний, усилиями местных органов власти. В результате активизируются процессы государственно-частного партнерства, снижается неопределенность и риски долгосрочного инвестирования. В то же время надо сознавать невозможность гладкого равномерного роста внутри макрорегионов или быстрого выравнивания, как это стало очевидно в анализе развития во многих странах и регионах мира. Сложная структура региона выдвигает обычно своего лидера или лидеров, которые формируют развитие на базе своих ресурсных, управленческих и иных преимуществ.

Стратегии развития макрорегионов не могут быть директивно отобранным перечнем отраслевых специализаций на 20 лет вперед, у них другие задачи. Во-первых, это поиск эффективного типа развития с опорой на собственные ресурсы. Во-вторых, повышение четкости федеральных инфраструктурных программ, их приоритетов и сроков. В-третьих, уменьшение избыточной конкуренции между регионами, «принуждение к сотрудничеству». В-четвертых, выявление основных препятствий для развития, оценка потребности в ресурсах и поиск компенсирующих шагов в финансовой или миграционной (тарифной) политике. В-пятых, учет и использование преимуществ пограничного фактора (речь идет о примерно шести парах регионов – внутри страны и соседних за границей). В-шестых, реализация крупных межрегиональных проектов, способствующих развитию нескольких регионов.

Новые ресурсные проекты могут быть эффективными только при соблюдении ряда условий. Они должны формироваться по инициативе и в увязке со стратегиями российского бизнеса, а не под лоббистским давлением региональных властей. Инвестиции государства следует направлять только на развитие необходимой для бизнеса инфраструктуры. Участие государства в создании новых сырьевых зон роста должно носить крайне выборочный и обоснованный характер, чтобы избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов. В огромной степени эта проблема выявилась в процессе формирования региональных стратегий в 2007–2008 гг., в которых регионы стремились по-советски вписать (и получить формальное правительственное одобрение) себе как можно больше новых объектов инфраструктуры, приток населения. Запросы на довольно скромный инвестиционный фонд оказались гигантскими. Завышенный прогноз спроса на электроэнергию привел к созданию гигантской схемы размещения объектов

электрогенерации, которую в условиях рецессии придется существенно менять¹⁴⁵.

При разработке долгосрочной программы развития страны, направлений федеральной инвестиционной политики, регионального развития необходимо учитывать цели макрорегионов. Тогда у крупного бизнеса (в том числе иностранного) и региональных властей появятся ориентиры, в рамках которых они могли бы более эффективно участвовать в государственно-частном партнерстве, других программах, дающих стимул к региональному развитию. Именно координация стратегий компаний и органов власти всех уровней оказывается ключевым вопросом. При отсутствии достоверной информации о намерениях федеральных властей и крупных компаний действия региональных властей и среднего бизнеса становятся менее эффективными.

Финансирование крупных региональных программ во всем мире представляет собой сложный процесс. Наибольшие трудности возникают на этапах формирования концепции и объединения участников вокруг нее – требуются доверие к программе, а также финансирование стартовых инфраструктурных проектов. В первом случае необходимо объединение усилий региональных, федеральных властей и компаний, а во втором – выделение федеральных средств на некоммерческие элементы развития наряду с выпуском (облигационных) региональных займов на окупаемую часть проектов, встраивание в программы развития планов крупного бизнеса в увязке с его социальными и экологическими обязательствами.

Важнейшую роль здесь играют институциональные факторы: выполнение обязательств; низкие административные барьеры; устойчивость той коалиции интересов, которая поддерживает данную программу. Координация действий всех заинтересованных сторон позволяет повысить эффективность использования ресурсов, конкурентоспособность российских макрорегионов, если таковые будут созданы, относительно прилегающих зарубежных стран в сопоставимых сферах экономической активности.

¹⁴⁵ Критической проблемой стали инвестиционные обязательства производителей энергии (покупателей мощностей при приватизации) – они оказались во многом с обязательствами инвестировать в мощности, которые изначально не были нужны в намеченные сроки и под которые они не получили достаточных средств. Теперь рецессия спешит и это проблему.

Влияние кризиса на регионы России

Рецессия, которая началась в российской экономике осенью 2008 г. и, видимо, продолжится до середины-конца 2010 г., изменит ряд сложившихся в последние годы тенденций, включая увеличение масштабов перераспределения ресурсов (хотя относительные величины могут и возрасти). Развитие кризиса во много основано на изменении поведения экономических агентов, которые реагируют на снижение экономических показателей и угрозу собственной устойчивости такими действиями, которые сами ведут к его расширению. Как на уровне семей и предприятий, так же на уровне регионов происходит резкое сокращение горизонта планирования, переход от усилий по развитию к усилиям по «выживанию», попытки сократить угрозы банкротства важных элементов хозяйства. Поскольку кризис наносит удары не одновременно и неравномерно, то задачей становится «перераспределение убытков» – попытка обеспечить функционирование критических цепочек в производстве и потреблении основных товаров, поддержании занятости и общественных услуг. Неизбежно страдают любые рискованные и долгосрочные проекты, инновации, капиталовложения.

Регионы оказываются перед проблемой непредсказуемого поведения предприятий, которые сокращают свое производство (занятость, выплаты заработной платы и налогов) в связи с падением спроса часто далеко вне данного регионального рынка. Инвестиционные программы частично отменяются, местные отрасли, малые и средние предприятия оказываются под ударом локального сжатия спроса. Немедленно возникает вынужденное сжатие бюджетных инвестиционных расходов, которые часто софинансируются федеральным бюджетом. Неопределенность, связанная с прогнозом развития экономики страны на 2009 год¹⁴⁶, ожидаемое сокращение поступлений по федеральным программам и продолжение падение доходов региональных бюджетов (по разным оценкам, порядка 30 регионов столкнутся с проблемой финансирования своих текущих расходов в этом году; во многих промышленных регионах доходы бюджета в январе 2009 г. упали на 30–50%) ставит перед региональным руководством несколько тяжелых проблем: трансформации прогноза, трансформации стратегии развития, обеспечение собственной устойчивости и эффективности (поддержание доверия к себе) в условиях растущих требований о помощи снизу, ограниченной помощи сверху.

¹⁴⁶ В новой версии официального прогноза МЭР ожидается падение ВВП на 2,2% по итогам 2009 г., что на 1,4% ниже, чем официальный прогноз в январе 2009 г.

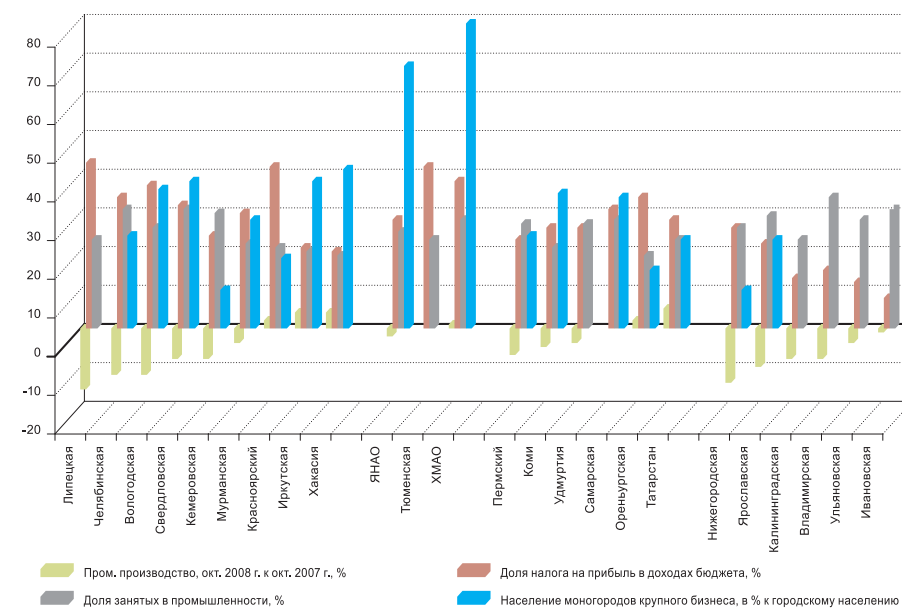
Предсказать глубину и длительность нарастающего кризиса достаточно сложно, но данные января–марта 2009 г. позволяют сказать, что кризис вероятно продолжится как минимум до середины–конца 2010 г.; падение промышленного производства в январе на 16,0% и в феврале на 13,2% означают, что падение ВВП на 5–8% по итогам 2009 г. может быть вполне достижимо. Промышленная компоновка рецессии уже вырисовывается: от банков и розничной торговли, жилищного строительства к металлургии, строительству, стройматериалам и далее по спирали¹⁴⁷. Прорисовывается и география: кризис в первую очередь бьет по экспортно-ресурсным регионам и крупным городам, т.к. они наиболее тесно связаны с глобальной экономикой. Первые «всходили на дрожжах» возросшего мирового спроса и цен на ресурсы и продукцию первого передела, а для крупных городов первым ударом стал глобальный финансовый кризис, породивший проблемы банков, строительства и розничной торговли. Более сильные риски для более модернизированных территорий с развитой промышленностью – такого кризиса еще не было в постсоветское время. При этом общий вектор имеет географические особенности.

Кризисные риски можно оценить, учитывая специализацию экономики регионов, бюджетные риски (зависимость от налогов бюджетоформирующих предприятий, для регионов это в первую очередь налог на прибыль организаций), занятость в отраслях с высокой вероятностью спада (промышленность, строительство и платные услуги) и в моногородах, состояние малого бизнеса как возможной «жертвы» (спрос на его продукцию и услуги сократится) и как потенциального поглотителя высвобождающихся работников.

Можно выделить несколько групп наиболее проблемных регионов с разным сочетанием рисков. Хуже всего положение монопрофильных экспортных регионов, особенно металлургических (рис. 2), получивших массивный удар: на треть сократились мировые цены, резко упал и мировой, и внутренний спрос на продукцию. Кроме того, металлургия трудоемка и занятость в ней почти не сокращалась в постсоветский период, в отрасли доминируют моногорода. Максимальны и бюджетные риски, некоторые металлургические регионы зависят от деятельности одного-двух крупных предприятий. Доля налога на прибыль в доходах их бюджетов достигает 35–40%, эти регионы очень неплохо жили в последние годы, поскольку данный налог идет в основном в региональный бюджет, а металлургические компании, в отличие от нефтегазовых, чаще прописаны

в самих регионах, а не в Москве. Несколько лучше положение нефтегазового бизнеса в регионах, поскольку основная рента реализовывалась в столицах. Темпы спада промышленности в таких регионах уже максимальны, и в целом кризис экономики будет наиболее жестким.

Рисунок 2. Показатели кризисных рисков в наиболее проблемных промышленных регионах разного типа



Источник: Источник: ФСГС, расчеты НИСР

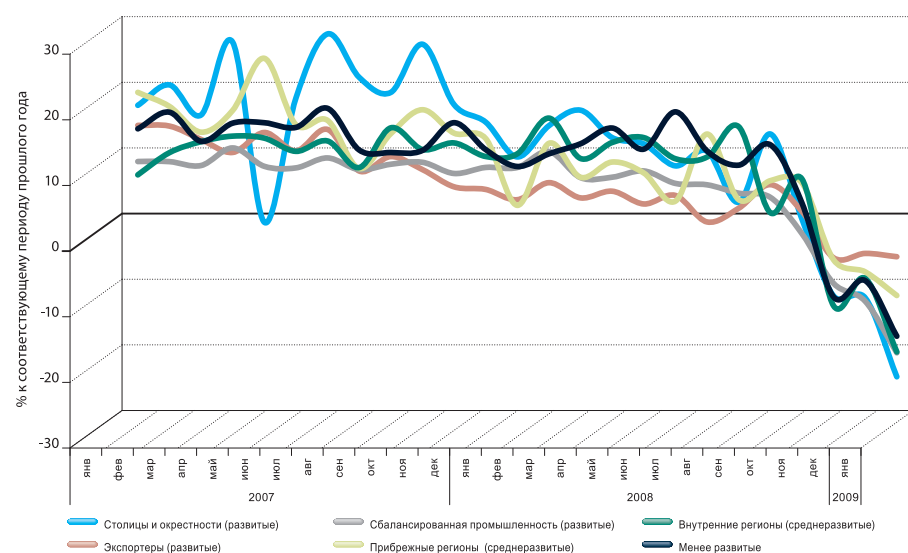
Для нефтегазовых монопрофильных регионов такой сценарий менее вероятен, хотя зависимость их бюджетов от крупных компаний велика. Есть, как минимум, три смягчающие причины. Во-первых, уже проведенная в начале 2000-х годов санация занятости в нефтяных компаниях, когда были выведены на аутсорсинг вспомогательные подразделения, которым пришлось учиться выживать самостоятельно, такой санации не сделал только Газпром. Во-вторых, значительная вахтовая занятость, которая сократится первой, замедлив рост безработицы местного населения. В-третьих, другой тип работников – это в основном бывшие мигранты, приехавшие в Сибирь со всей страны, они заведомо более адаптивны и мобильны по сравнению с занятыми на металлургических

¹⁴⁷ Более подробно см. Л. Григорьев, М. Салихов Мировой финансовый шок-2008: старт глобального кризиса и Е. Гурвич Макроэкономическая политика в послекризисный период.

предприятиях моногородов Урала, работающими там из поколения в поколение. И самое главное – федеральные власти в первую очередь помогут регионам, добывающим нефтегазовые ресурсы, за счет которых живет вся страна.

Для промышленно развитых регионов с более диверсифицированной экономикой риски существенны, но они разные (см. рис. 3). В Свердловской области, которая наряду с Татарстаном была лидером экономического роста в 2000-е годы, «камнем на шее» вновь окажутся многочисленные небольшие моногорода со старыми металлургическими предприятиями, принадлежащими крупным компаниям. Для Самарской области критическая проблема – «АвтоВАЗ», который сталкивается с растущей внешней конкуренцией и все еще не может радикально поднять качество продукции. Эти риски дополняются спадом сервисной экономики и строительства в городах-миллионниках, но опыт предыдущих кризисов показывает, что полифункциональная экономика агломераций более адаптивна, особенно если институциональная среда не душит бизнес, в том числе малый, который в этих регионах развит лучше.

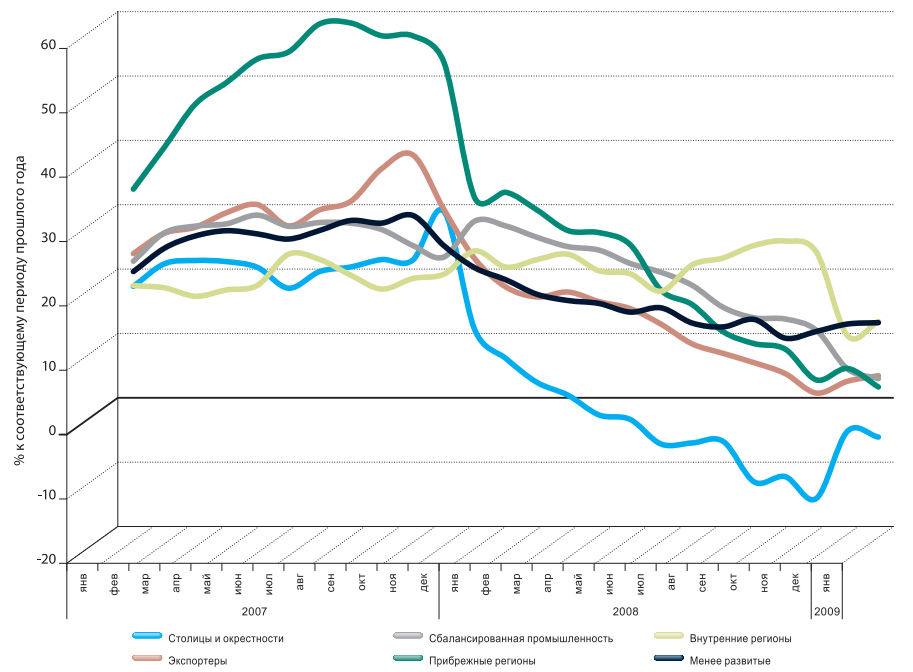
Рисунок 3. Динамика промышленного производства по группам регионов, 2007–2008 гг., % к предыдущему году



Источник: Источник: ФГС, оценки ИЭФ

Для двух крупнейших агломераций страны это утверждение еще более верно, но за некоторые перекосы придется расплачиваться. Москва получила наибольшие преимущества от экономического бума, став центром прибыли всех естественных монополий и большинства крупных сырьевых компаний, на ее долю приходилось 26% всех собранных в стране налогов при 7% населения. Доля налога на прибыль организаций в ее бюджете достигала в 2007 г. 66% (таблица 4), это намного больше, чем в монопрофильных экспортных регионах. Бюджет города рос как на дрожжах (на 200 млрд руб. ежегодно), позволяя не думать об эффективности расходов, и некоторое отрезвление пойдет на пользу. Бурный рост экономики Московской области сопровождался очень рискованной политикой заимствований, ее долг превышает половину доходов бюджета, и за это тоже придется платить, скорее, федеральному бюджету. На Московскую область в 2007 г. приходилось 13% ввода жилья в стране (вместе с Москвой – 21% в 2007 г.), поэтому негативные последствия спада в строительстве и риски для покупателей жилья максимальны (см. рис. 4). Снижение ввода жилья, пострадавшего и от кредитного кризиса, тяжело сказывается на отраслях стройматериалов. Для Санкт-Петербурга и Ленинградской области выше риски промышленного спада и снижения занятости, хотя бюджет С.-Петербурга, куда уже переведены юридические адреса ряда крупных компаний, также будет испытывать проблемы. Тем не менее, при первых признаках выздоровления экономики агломерации федеральных городов вновь станут лидерами роста – агломерационный эффект устойчив.

Рисунок 4. Динамика ввода жилья (кв. м) в группах регионов в 2007–2008 гг., в % к соответствующему периоду прошлого года



Источник: ФСГС, расчеты ИЭФ

Таблица 4. Показатели кризисных рисков для крупнейших агломераций страны

	Спад/прирост промышленного производства, октябрь 2008 к октябрю 2007г., %	Доля налога на прибыль организаций в доходах бюджета региона в 2007 г., %	Доля занятых в промышленности, %	Доля занятых в малом бизнесе, включая ПБОЮЛ, %
Москва	-1	66	14	30
Московская обл.	6	24	25	20
Санкт-Петербург	-9	31	19	26
Ленинградская обл.	5	28	25	23

Источник: ФСГС

Регионы импортозамещения, особенно машиностроительные, также связаны с мировой экономикой, спрос на их продукцию обеспечивался притоком нефтедолларов. Часть ведущих машиностроительных предприятий принадлежит крупному сырьевому бизнесу, испытывающему острые финансовые проблемы, поэтому текущая поддержка резко сокращается, не говоря уже об инвестициях. Снижение спроса на продукцию резко ударило по промышленности Нижегородской, Ульяновской областей, по Калининградской области, промышленность которой выросла на режиме промсборки, кризис быстро распространяется на другие регионы импортозамещения. Основные риски – в сфере занятости, т.к. роль этих предприятий в доходах бюджетов невелика, и сами регионы не относятся к развитым. В 1998 г. обвальная девальвация рубля дала отраслям импортозамещения сильный стимул к росту, однако повтор такого сценария политически маловероятен, высокие риски длительного спада машиностроения. Высвобождение занятых уже идет, но его масштабы вряд ли превысят уровень 1990-х годов.

Для слаборазвитых регионов все будет зависеть от состояния федерального бюджета, 13–14% которого идет на межбюджетные трансферты. В 2007 г. в 17 регионах страны доля безвозмездных перечислений достигает 50–93% всех доходов их бюджета, еще в 11 регионах – 40–50%, в итоге почти треть регионов страны жестко зависит от федеральной помощи. Главная проблема – адекватность расходов, т.к. финансовых ресурсов уже в следующем году может не хватить. Однако заработная плата федераль-

ным бюджетникам повышена на треть, аналогичные рекомендации были даны регионам, хотя многие от этого отказались. Риски роста безработицы для менее развитых регионов не так сильны. Исследования в странах ЕС показывают, что более развитые регионы с низкой безработицей сильнее реагируют на изменения экономической ситуации (при ее ухудшении безработица быстрее растет, а при улучшении быстрее сокращается), в то время как регионы с проблемным рынком труда более стабильны, им падать просто некуда. Сложнее оценить ситуацию с доходами, т.к. легальная заработная плата в слаборазвитых регионах определяется заработками в бюджетной сфере, зависящими от федеральных трансфертов и уровня инфляции, которая будет расти. Политика федерального центра в отношении слаборазвитых регионов, судя по всему, будет определяться исходя из оценки политических рисков, поэтому приоритетность поддержки отдельных республик Северного Кавказа, прежде всего Чечни, сохранится. То есть в терминах интересов и коалиций мы можем ожидать поддержания тенденций бюджетного выравнивания в ущерб развитию более продвинутых регионов.

Региональная политика в условиях кризиса: кому и как помогать?

Перед государством стоит тяжелый выбор – **кому и как помогать?** Первый вопрос – **кому?** Главный конфликт – между поддержкой бизнеса и поддержкой населения. Этот конфликт имеет пространственную проекцию, так как крупный бизнес концентрируется в более развитых регионах, а 70% населения живет в средне- и слаборазвитых регионах. Масштабная финансовая поддержка бизнеса усиливает риск дефицита федеральных финансовых ресурсов, необходимых для перераспределительной политики, как социальной, так и региональной.

Выбор также зависит от жизнестойкости бизнеса и остроты проблемы населения, занятого в разных отраслях и живущего в разных местах. В федеральных городах с сервисной экономикой объективных возможностей для адаптации больше, хотя новому бизнесу в секторе услуг (торговым сетям, финансовому сектору и деловым услугам) придется пройти через рыночную санацию, спад и поглощения менее эффективных собственников. Для региональных центров процесс будет более болезненным, в них новый бизнес в секторе услуг только формируется и более уязвим. Бюджеты федеральных городов имеют «жировую прослойку», которую можно использовать, а все прочие крупные города давно сидят на голодном бюджетном

пайке, будучи муниципальными образованиями. К группам риска во всех крупных городах относится и небедное население – покупатели жилья и малый бизнес. Для решения их проблем нужны в первую очередь институциональные меры поддержки. Легальный малый бизнес вряд ли переживет удары кризиса, и без этого находясь под прессингом неэффективных институтов и коррупционных выплат. Если государство не сможет резко ослабить давление на малых предпринимателей, они вновь уйдут в тень. Но это относится только к торговле и услугам, а нарождающийся инвестиционный малый бизнес без улучшения институтов кризиса вымрет точно.

Активы крупного экспортного бизнеса размещены в основном в более развитых регионах, но чаще это монопрофильные города, которые неизбежно пострадают, как и бюджеты этих регионов, зависящие от налога на прибыль. Крупные компании уже получили финансовые ресурсы от государства, чтобы рассчитаться за срочные кредиты, взятые у западных банков. Эти деньги не попадут в регионы, но все же помогут сохранить рабочие места в монопрофильных городах крупного бизнеса с лучшими активами. Для моногородов с худшими предприятиями (старыми металлургическими заводами и др.) проблемы намного острее, там возможно свертывание производства. В таких моногородах нужны специальные и масштабные меры поддержки населения, прежде всего за счет федеральной помощи, чтобы не допустить критических ситуаций.

Крупный импортозамещающий бизнес (ВПК, машиностроение) отнесен к приоритетам финансовой поддержки. Однако при длительном кризисе средств для поддержки мало конкурентоспособного машиностроения, скорее всего, не хватит. В моногородах этих отраслей ситуация будет ухудшаться, но медленнее и вряд ли завершится санацией худших активов руками государства. Растянутый во времени рост социальных проблем таких моногородов, невысокие доходы населения в течение многих лет и уже имеющийся опыт адаптации населения к длительной безработице, накопленный в 1990-е годы, позволяют подготовиться к кризису, используя адекватные программы переобучения, общественных работ и социальной защиты с менее крупными бюджетными расходами.

Основной санирующей функцией кризиса станет резкое торможение масштабных инвестиционных проектов государства, многие из которых весьма спорны с точки зрения потенциальной эффективности, особенно дорогостоящие инфраструктурно-сырьевые проекты на Урале и в восточных регионах страны. Но это не значит, что под нож должны идти все инвестиции – именно в период кризиса 1930-х гг. были построены

ны автодороги, которыми жители США и ряда европейских стран пользуются до сих пор. Реализация программ строительства и ремонта жилья, дорожной программы могли бы занять неизбалованных заработками жителей небольших городов и периферийных районов страны, массы гастрабайтеров, которые иначе окажутся выброшенными из трудового оборота и могут создать определенные социальные проблемы.

Второй вопрос – **как?** В самом общем виде это проблема перераспределения кризисных издержек. Сейчас они в большей степени ложатся на регионы: в них резко сокращается бюджетоформирующий налог на прибыль, при этом именно на уровне регионов и муниципалитетов концентрируются социальные обязательства и расходы, которые будут расти в ходе кризиса. Проблема имеет два возможных решения.

С одной стороны, можно уравнивать издержки, частично перераспределив налоговые ресурсы в пользу регионов, чтобы они имели возможности решать свои проблемы, которые знают заведомо лучше центра. Перекладывая часть ответственности на субъекты РФ, центр одновременно должен обеспечивать координацию федеральных и региональных мер поддержки, что непросто. Но это путь к эффективной децентрализации управления, дающий выигрыш регионам с более высоким качеством менеджмента и, тем самым, улучшающий институциональные условия для последующего роста.

С другой стороны, можно еще более усилить концентрацию финансовых ресурсов на федеральном уровне и «рулить в ручном режиме» (например, с помощью дотаций регионам на сбалансированность бюджетов и других непрозрачных инструментов), но тогда вся ответственность ложится на федеральную власть, а регионы выстраиваются в огромную очередь просителей. Пока большинство экспертов склоняется к тому, что федеральными властями будет выбран второй путь – дальнейшей централизации полномочий и ресурсов, который ведет к принятию нетранспарентных и далеко не всегда эффективных решений о поддержке регионов. Надо ясно сознавать, что в случае с развитыми регионами это снижает их модернизационный потенциал.

* * *

Продолжение стремительного развертывания кризисных явлений в январе-марте 2009 г. ясно указывают на то, что кризис будет затяжным (минимальная продолжительность – середина-конец 2010 г.) и очень глубоким (падение ВВП до 5-8% в 2009г.; весьма вероятное продолжение падения в 2010 г.).

В этих условиях экономическая политика в регионах полностью сконцентрирована на краткосрочных целях противодействия кризису; модернизация региональной политики становится вопросом будущего. Однако мы полагаем, что при проведении антикризисной политики чрезвычайно важно учитывать, с одной стороны, объективные процессы регионального перемещения труда и капитала и сложившуюся типологию регионов; с другой – не упускать из вида долгосрочные последствия антикризисной политики.

В наиболее оптимистическом сценарии кризис может способствовать модернизации экономики некоторых территорий, выявлению конкурентоспособных регионов, институциональным изменениям в отношениях между центром и субъектами.

В результате, мы можем выйти из кризиса с принципиально новой платформой для проведения политики регионального развития.

Об авторах

Авдашева Светлана Борисовна, доктор экономических наук, профессор Государственного университета – Высшая школа экономики

Белова Анна Григорьевна, заместитель Генерального директора, Директор по стратегии и корпоративному развитию компании «СУЭК»

Васильев Сергей Александрович, заместитель Председателя правления Внешэкономбанка

Гонтмахер Евгений Шлемович, доктор экономических наук, профессор, член Правления Института современного развития

Григорьев Леонид Маркович, кандидат экономических наук, президент Фонда «Институт энергетики и финансов», декан факультета менеджмента Международного университета в Москве

Жулин Андрей Борисович, научный сотрудник Государственного университета – Высшая школа экономики

Зубаревич Наталья Васильевна, доктор географических наук, профессор географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

Кондратьев Сергей Вадимович, старший эксперт Фонда «Институт энергетики и финансов»

Масленников Никита Иванович, Советник Института современного развития

Овчинников Максим Александрович, заместитель начальника Аналитического управления Федеральной антимонопольной службы

Плаксин Сергей Михайлович, кандидат экономических наук, сотрудник Института современного развития, научный сотрудник Государственного университета – Высшая школа экономики

Погребняк Евгений Владимирович, управляющий директор Внешэкономбанка

Урожаева Юлия Валерьевна, начальник отдела экономического анализа Внешэкономбанка

Шашитко Андрей Евгеньевич, доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа»